

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

---

**DES**  
**ÉVALUATIONS FONCIÈRES et du CADASTRE**  
en matière de  
**PROPRIÉTÉ NON BATIE**

---

**THÈSE**

pour le Doctorat en Droit (Sciences Economiques)

par **J. VAYRE**



**NIMES**

**IMPRIMERIE A. CHASTANIER**  
**12, RUE PRADIER, 12**

—  
**1927**







Digitized by the Internet Archive  
in 2026

**DES**  
**ÉVALUATIONS FONCIÈRES ET DU CADASTRE**  
**en matière de**  
**PROPRIÉTÉ NON BATIE**

# UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

---

## FACULTÉ DE DROIT

---

MM. VALÉRY, doyen honoraire, professeur de Droit commercial.  
MOYE, Doyen, professeur de Droit international public.  
MORIN, assesseur, professeur de Droit Civil.  
BECQUE, professeur de Droit civil.  
DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.  
ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Economie politique.  
BOSC, professeur de procédure civile.  
VIALLETON, professeur de Droit civil.  
VIARD, professeur d'Histoire du Droit.  
GUENOUN, professeur de Droit romain.  
GABOLDE, professeur de Droit criminel.  
DIJOL, chargé de cours de législation industrielle.  
TEILLARD, chargé de cours d'Economie politique.  
MAGNAN DE BORNIER, chargé de cours de Droit constitutionnel.  
COURTIN, chargé de cours d'Economie politique.  
VIGIÉ, doyen honoraire.  
LABORDE, professeur honoraire.  
DUBOIS, secrétaire.  
ROCHETTE, secrétaire honoraire.

### MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, professeur, *président*,  
DE NESMES-DESMARETS, }  
ROCHE-AGUSSOL, } *assesseurs.*

---

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**DES**  
**ÉVALUATIONS FONCIÈRES et du CADASTRE**  
en matière de  
**PROPRIÉTÉ NON BATIE**

---

**THÈSE**

pour le Doctorat en Droit (Sciences Economiques)

par **J. VAYRE**



NIMES

IMPRIMERIE A. CHASTANIER  
12, RUE PRADIER, 12

—  
1927



## Introduction

---

Dès l'Antiquité la plus reculée se retrouve cette idée simple que la terre est la source première de la richesse, ce qu'illustre assez dans les siècles païens le mythe fameux de Cybèle, à tel point que le culte de la déesse paraît envelopper toute la mythologie grecque et latine. Il est difficile, toutefois, en ces temps lointains où l'idée religieuse marque toute chose, de saisir le caractère réel de cet attachement au sol ; mais il reste l'intérêt que chacun y portait, lequel ne paraît point discutable.

De bonne heure, en fait, chez les peuples hébraïques, syriens, égyptiens, les prêtres et les lévites prélevaient une certaine quantité des fruits de la terre. C'est la part qui, semble-t-il, revient aux divinités. Prélèvement en nature, évidemment, mais première application de ce que nous appelons l'impôt.

A l'origine, la terre fut donc imposée ; mais cette levée de taxes que les ministres religieux avaient établies sur les produits du sol perdit bientôt son caractère sacré, mystique, divin. L'ordre politique qui se détache peu à peu de la foi, l'emporte sur les rites, sur la cérémonie, sur les oracles, et les rois ou les chefs de tribus, tout-puissants à leur tour, s'arrogent le droit d'imposer le sol. L'impôt foncier est donc l'un des premiers en date.

Sans vouloir pénétrer les époques primitives, pour lesquelles manquent les documents certains qui permettent d'affirmer et de définir cette taxe sur la terre, nous trouvons dans Thucydide que le Trésor, sous les Pisistratides, fut alimenté par une dîme de cinq pour cent sur les produits du sol. Parmi les lois de Solon, une large place est faite à l'impôt foncier ; et le législateur attache à la perception de ce dernier un soin constant. On peut même dire que l'impôt à Athènes, dans les premiers jours de la splendeur hellénique, fut uniquement un impôt sur le sol ; ce n'est qu'aux environs de l'an 428 avant notre ère qu'il pesa sur l'ensemble de la fortune (1).

Chez les Romains, l'impôt foncier est aussi d'une importance première. Dans le monde latin la terre fut l'objet des discussions les plus vives et sous l'Empire et la République, les luttes qu'elle souleva furent infinies. L'impôt foncier direct s'étend sur les pâturages, les forêts, taillis ou futaies, les lacs et les fleuves dont la pêche, de bonne heure, est affermée (2). La division de la terre en première et seconde classe, dont Duruy, dans son *Histoire des Romains*, a soulevé l'intérêt, montre le développement considérable de cet impôt (3).

A l'origine, les Romains l'avait établi dans les provinces réduites par la guerre ; c'était « le tributum soli » qui, le plus souvent, était sans relation avec les produits. Cicéron, dans son accusation contre

---

(1) « L'Impôt sur le capital à Athènes », *Revue des Deux-Mondes*, octobre 1888.

(2) MOMMSEN et MARQUARLT. Tome 10, page 201.

(3) DURUY. *Histoire des Romains*, tome V : *Les Finances*, p. 295,

Verrès, éclaire cette question délicate en montrant que le *tributum soli* ne devait pas être confondu avec la dîme, mais qu'il constituait un impôt particulier, original, indépendant. (Cf. *Cicéron accusat in Verr.*, 3-6-12).

S'il fut ainsi au début, frappant le sol et non la personne, par la suite le *tributum soli* en s'élargissant sous l'influence de l'Empire, finit par se confondre avec la capitation et s'étendit à l'Italie toute entière (1).

En dehors de la *capitatio*, les terres enlevées aux ennemis de Rome étaient concédées moyennant le paiement d'une redevance du dixième ou du cinquième des fruits (2).

Que la terre ait telle importance c'est sans doute chose naturelle si l'on saisit que la possession du sol doit, en ces temps surtout, constituer la classe des riches. De là devait naître l'idée d'un recensement des terres; mais ce n'est que sous le règne de Dioclétien que le cadastre fut véritablement établi, ce qui permit de déterminer de façon plus équitable la part d'impôt de ceux qui détenaient la richesse foncière.

Si l'on poursuit cette étude rapide pour pénétrer les temps gallo-romains marqués, comme les mots l'indiquent, si fortement par l'influence latine, on retrouve tout au moins dans les débuts, le même système d'imposition : il existe une contribution foncière que doivent payer les propriétaires.

---

(1) DAROMBERG et SAGLIO. *Dictionnaire des antiquités grecques et latines : La capitatio terrenna.*

(2) MOMMSEN et MARQUARDT. Tome 10, page 197 et ss.

Si le cadastre fut supprimé sous Chilpéric, l'impôt ne continua pas moins à peser sur le sol, mais simplement il changea de nom : ce fut le tribut féodal.

Puis viendra la taille qui vivra jusqu'aux heures de la Révolution et son influence se fera sentir dans les moindres faits historiques.

La taille se divisait à l'origine en taille réelle et en taille personnelle, ce qui rappelle assez la *capitatio terrenna* et la *capitatio humana* des Romains. D'un côté, elle porte sur la propriété foncière, de l'autre, sur la personne elle-même, mais il est de sens commun de comprendre que ces deux sortes d'impôts, non pas aussi nettement déterminés, se sont pénétrés et confondus l'un l'autre. De là, une certaine difficulté, que l'on retrouve chez tous les historiens, à définir les diverses formes de la taille.

Ce qu'il y a de certain, c'est que la taille réelle, qui avait pour assiette première la terre, fait reconnu par chacun, s'élargit peu à peu pour atteindre et comprendre tout ce qui touche à la terre, principalement les produits, le commerce et l'exploitation de ces derniers.

Sous les rois de France, où la question financière est souvent à l'ordre du jour, les impôts sur la terre sont l'objet des études les plus diverses ; on parle constamment d'eux. Aux premiers jours de la Révolution, parmi les doléances qu'apportaient aux Etats-Généraux les représentants de la Nation, on rencontre presque toujours les mêmes critiques, les mêmes plaintes, les mêmes protestations contre la taille, la dîme et l'inexactitude du cadastre.

De cette inquiétude et de cette indignation devaient sortir les nombreux projets financiers présentés au

cours des assemblées qui marquèrent les temps révolutionnaires.

Sous l'influence des théories physiocratiques il est question de faire supporter à la terre tout l'impôt, le produit net étant seul, selon ces économistes, un revenu réel.

L'Assemblée Constituante s'inspira fortement de cette théorie comme l'a montré Cuny (1).

Utilisant les travaux des Assemblées Provinciales et de l'Assemblée des Notables, les Constituants posèrent la base de la contribution foncière actuelle dans la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790, complétée et améliorée par la loi du 3 frimaire an VII.

A partir de cette date, l'impôt foncier non bâti ira constamment en se perfectionnant. Il faudra cependant plus de cent années d'efforts, l'établissement d'un cadastre parcellaire, la transformation de la contribution en impôt de quotité réalisée seulement en 1914 pour arriver à un impôt réel bien établi qui ne soit pas l'objet de récriminations incessantes et justifiées.

Aujourd'hui, la question de la taxation des produits fonciers n'est guère discutée et ne rencontre guère d'opposants. Certes, la thèse physiocratique dont nous avons parlé, n'aurait de nos jours aucun succès. Faire supporter à la terre tout l'impôt serait contraire non seulement à l'esprit de justice, dont tout système fiscal moderne doit être pénétré, mais ce serait encore vouloir adopter l'impôt unique qui est de pure théorie.

---

(1) CUNY. *Le rôle de Dupont de Nemours en matière fiscale à l'Assemblée Constituante.*

La thèse contraire de l'exonération totale des revenus fonciers n'est pas, en général, ouvertement affirmée. Cependant, certains y ont vu un moyen de retenir les paysans à la terre et d'éviter le dépeuplement des campagnes ; or, ce dépeuplement a coïncidé justement avec une période de prospérité inconnue jusqu'ici, ce qui montre la complexité du problème (1).

Les agriculteurs, par leurs organes corporatifs, ont toujours affirmé qu'ils désiraient prendre leur part d'impôts. Ils veulent payer selon leurs facultés et selon le taux applicable aux autres catégories de contribuables ; et le reproche qu'on leur fait aujourd'hui de ne pas consentir les sacrifices nécessaires, leur est particulièrement sensible. Il est certain que l'importance de la contribution sur la terre paraît bien affaiblie. En 1913, elle donnait 103 millions, ce qui représentait la quarante-septième partie du budget ; en 1924, elle n'a donné que 238 (2) millions

---

(1) « Beaucoup de raisons ne valent plus par quoi on expliquait la désertion des campagnes. Les agriculteurs sont à l'aise. Ils vendent bien leurs produits. Ils ne sont pas chargés d'impôts. Et, malgré ces causes de prospérité, l'exode rural continue. Les fermes isolées se vident. Leurs habitants se replient sur les agglomérations et ceux des hameaux sur les bourgs ou les villes. Faits constants, attestés par de bons observateurs, C'est donc qu'il y a, plus fort que l'appât du gain, des raisons psychologiques qui expliquent cette poussée vers les villes. Georges Guy GRAND, *Quotidien*, 25/8/26 ».

(2) Dans les 238 millions sont compris les 43 millions de bénéfices agricoles. Par contre, puisqu'il s'agit du budget de l'Etat, n'y figurent pas les centimes départementaux et communaux particulièrement lourds puisque, pour 1923, le produit total de la contribution foncière non bâtie s'élève à 474 millions. (Voir, à la fin de l'ouvrage, les renseignements statistiques).

représentant à peine la cent-seizième partie de nos recettes totales ; devant ces chiffres, les revenus agricoles paraissent favorisés par rapport aux autres sources de revenus. A quoi cela tient-il ? Tout simplement à ce fait que l'on n'est pas d'accord sur les procédés de taxation à employer.

Faut-il baser l'impôt sur le revenu réel, sur des signes extérieurs, sur un forfait ? Autant de problèmes sur lesquels on discute. La taxation sur les signes extérieurs, qui n'est en somme qu'une manière de forfait, taxation par tête de bétail, par attelage, par nombre d'hectolitres de vin ou de blé récoltés s'affirme, à la pratique, difficile, étant donnés la diversité des cultures et le morcellement des propriétés. Les deux thèses qui restent en présence et qui s'affrontent sont la thèse du revenu réel et celle du forfait calculé en prenant un revenu moyen par hectare et par nature de culture.

Les partisans du revenu réel voudraient imposer à l'agriculteur la tenue d'une comptabilité, tout au moins à partir d'un certain chiffre de recettes, beaucoup plus d'ailleurs pour déterminer le bénéfice agricole que pour fixer la rente foncière (1). Mais,

---

(1) Une maison d'habitation ne fournit pas d'autre revenu que le loyer, ou rente foncière perçue par le propriétaire ; tandis qu'une terre produit en plus de sa valeur locative ou fermage un bénéfice d'exploitation. Le législateur de l'an VII avait taxé ensemble la rente foncière et le bénéfice agricole sous le nom de « produit net ». Aujourd'hui, il y a lieu de faire la discrimination entre ces deux revenus même si le propriétaire exploite lui-même. La valeur locative est taxée à la contribution foncière, et le gain de l'exploitant à l'impôt sur les bénéfices agricoles.

comme en France dans la généralité des cas, le propriétaire est aussi l'exploitant, les deux cédules sont liées l'une à l'autre et les procédés à appliquer doivent être identiques.

Nous ne soutiendrons pas ici l'argumentation qui consiste à dire qu'on ne peut pas tenir une comptabilité agricole. La plupart des grandes exploitations ont des comptabilités fort bien tenues ; elles sont d'ailleurs soumises actuellement aux agents du fisc chaque fois qu'il y a déficit. Mais, peut-on imposer aux moyennes et petites exploitations la tenue d'une comptabilité qui sera fatalement insuffisante ? Que de tracasseries et de poursuites en perspective ? Que d'agents du fisc à recruter ? Car, en principe, toute comptabilité doit être vérifiée, non pas à cause des fraudes voulues, mais des erreurs d'interprétation inévitables.

Et, une fois le bénéfice réel ou produit net connu, lorsque le propriétaire cultive lui-même, comment discriminer la rente foncière et le bénéfice agricole si ce n'est forfaitairement ? Et si on retombe dans le forfait pourquoi ne pas l'appliquer à l'origine et à tout le monde ?

Quant à nous, il nous apparaît comme le seul moyen de taxation souple et pratique qui ne revête pas une forme inquisitoriale contre laquelle nos paysans sont essentiellement rébarbatifs.

Mais, forfait en matière fiscale ne doit pas vouloir dire atténuation ou exonération ; et si justement l'impôt foncier ne donne pas le rendement qu'on serait en droit d'attendre, c'est que le forfait appliqué en 1926, déjà vieux de plus de vingt ans, ne correspond plus à la situation actuelle.

La révision des revenus cadastraux anciens est une nécessité ; elle ne saurait être retardée plus longtemps. Le fait de percevoir l'impôt foncier non bâti sur des revenus atténués voit le rendement de l'impôt sur les bénéfices agricoles qui lui est lié, puisque calculé d'après la valeur locative cadastrale, rester insignifiant malgré le palliatif des coefficients (1). De plus, par suite de la faculté accordée aux contribuables de déclarer pour l'impôt général les revenus forfaitaires qui servent de base aux impôts cédulaires, cette double atténuation de l'impôt foncier et de la contribution sur les bénéfices agricoles, a, sur l'impôt général, une répercussion indiscutable et d'autant plus importante que l'impôt est progressif. Que les agriculteurs y réfléchissent, seule une révision des évaluations sera leur garantie pour le maintien du forfait, aussi bien pour les impôts cédulaires que pour l'impôt global sur le revenu.

Enfin, en se plaçant au point de vue du trésor, il serait peut-être préférable, au lieu de bouleverser à chaque instant notre système fiscal, de se préoccuper d'améliorer le rendement des contributions existantes et en particulier d'établir comme on l'a déjà

---

(1) Le faible rendement de l'impôt sur les bénéfices agricoles provient aussi, comme nous l'indiquerons plus loin, de l'abattement à la base qui n'existe pas pour la cédule foncière et d'une assiette défectueuse de la contribution. Les défauts de cette assiette sont d'autant plus sensibles que la contribution foncière non bâtie, donne 475 millions, et la cédule agricole 42 millions, plus de dix fois moins, alors qu'en fait actuellement, le bénéfice agricole est sensiblement supérieur à la rente foncière.

dit « avec justice et clarté l'impôt national par excellence, l'impôt foncier (1). »

Pour tous ces motifs, la question de la révision des évaluations du revenu net de la propriété non bâtie préoccupe à juste titre aussi bien le législateur que le redevable et devient un problème d'actualité. C'est ce problème qui va faire l'objet de cette étude.

B.....

---

(1) André BALLEYGUIER : *Le Cadastre*.

---

## TITRE I

# Des évaluations en général

---

### I. — Objet des évaluations.

La contribution foncière sur la propriété non bâtie est devenue, depuis la loi du 29 mars 1914, un véritable impôt sur le revenu de la terre. Antérieurement à cette date, en tant qu'impôt de répartition, elle frappait bien le revenu net, mais un revenu net qui comprenait à la fois la rente foncière et le bénéfice agricole (1). Aujourd'hui, par « revenu net actuel », il faut entendre, selon l'article 1 de l'Instruction Ministérielle du 31 décembre 1908, qui a force de loi,

---

(1) « Le revenu net des propriétés non bâties est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte, entretien et transport des denrées au marché ». (Loi du 3 frimaire an VII, art. 3). « Le législateur de l'an VII, continuant à cet égard le législateur de 1790, avait voulu taxer tout le produit net de la terre. L'expérience des mécomptes occasionnés par l'application, depuis 1917, d'un impôt distinct sur les bénéfices agricoles, montre combien la conception de la Constituante était judicieuse. » (*L'Impôt sur le Revenu*, ALLIX et LECERCLÉ, t. I, p. 187).

le prix du loyer que le propriétaire tire de ses immeubles lorsqu'il les afferme ou, s'il les exploite lui-même, celui qu'il pourrait en tirer en cas de location. C'est ce « revenu actuel » ainsi défini que les évaluations ont pour objet de déterminer.

## II. — Du principe de la fixité des évaluations cadastrales.

La principale caractéristique du revenu net tel qu'on le conçoit sous la législation actuelle, c'est d'être forfaitaire, c'est-à-dire établi d'après un tarif qui, appliqué à chaque parcelle, peut ne pas correspondre au revenu réel. Il est de plus fixe, c'est-à-dire que le forfait porte sur un certain nombre d'années déterminé par la loi.

Le forfait, en matière de contribution foncière non bâtie, joue aussi bien en faveur du Trésor qu'en faveur du contribuable. Il se distingue en cela de l'impôt sur les bénéfices agricoles pour lequel le forfait obligatoire pour l'Administration ne joue vis à vis du contribuable que si le bénéfice réel est supérieur au bénéfice forfaitaire. Si au contraire l'exploitant arrive à un résultat inférieur au forfait il peut, sur réclamation, se faire réduire le montant de sa cote et même la faire annuler s'il y a déficit. Ce droit d'option ne s'explique d'ailleurs pas, car le forfait qui est en quelque sorte un abonnement, doit comporter un certain aléa, des risques de perte comme des chances de gain. Ce caractère de fixité qui manque à la cédule des bénéfices agricoles est une des causes de son rendement insignifiant.

Le forfait, en matière de contribution foncière non

bâtie, a pour avantage primordial d'éviter à l'agriculteur des calculs compliqués pour déterminer son revenu réel et un contrôle qui, pour si espacé qu'il fut et malgré tout le tact déployé, ne pourrait être qu'ennuyeux et donner lieu à des difficultés nombreuses. Le Trésor y trouve aussi ses avantages, il évite la fraude résultant des déclarations erronnées ou volontairement fausses ; il simplifie la législation et assure la fixité des recettes, avantage très appréciable en période de crise.

Le principe de fixité des évaluations n'a pas, cependant à l'heure actuelle un caractère absolu ; il se distingue en cela de celui qui fut posé par la loi de 1807.

Antérieurement à cette date les évaluations pouvaient être modifiées selon les fluctuations du revenu ; il en résultait de multiples inconvénients : difficulté de procéder d'une manière équitable à ces révisions, travail long et coûteux qui incitait souvent le législateur à l'ajourner.

En vertu de la nouvelle règle édictée en 1807 « les propriétaires compris dans le rôle cadastral pour des propriétés non bâties n'étaient pas dans le cas de se pourvoir en surtaxe à moins que, par un événement extraordinaire, leurs propriétés ne vinssent à disparaître (1) ».

Ainsi donc, sauf l'hypothèse très rare de la disparition d'une parcelle, il ne pouvait y avoir révision du revenu. Les avantages de ce système ont été minutieusement étudiés dans tous les traités de législation

---

(1) Loi du 15 septembre 1807, article 37.

financière. Nous allons les rappeler brièvement : en déterminant une fois pour toutes le revenu de chaque parcelle on évitait le renouvellement d'un travail difficile et on encourageait les progrès culturels, le contribuable sachant que les améliorations réalisées par lui au profit de son fonds ne pourraient être prétexte à aggravation d'impôt. C'était une prime au travail, très appréciée dans les milieux agricoles, et dont M. Couzinet (1), président de la Confédération Nationale des Associations Agricoles du Sud-Ouest, fait ressortir ainsi les avantages : « Au moment où les classificateurs ont examiné la parcelle à évaluer, elle était en excellent état de culture ; elle méritait de figurer à la première classe ; elle produisait un revenu important. Mais quelques années après, par suite de l'insouciance ou de la négligence du propriétaire, la parcelle, mal cultivée, ne produit plus qu'un revenu dérisoire. Est-il juste pourtant de diminuer le revenu imposable, ce qui aura pour conséquence de diminuer l'impôt ? Doit-on donner une prime à la paresse ? Et au contraire si un cultivateur a transformé en un champ fertile un champ en friche est-il juste d'élever le revenu imposable ? Est-il juste de lui faire payer la rançon de son travail ? » Pour séduisant que soit cependant ce principe, il n'en présente pas moins de multiples inconvénients, et si en fait la propriété non bâtie a vécu un siècle sous ce régime, les plaintes et les critiques n'ont pas manqué.

Dans la période qui suit immédiatement l'évaluation, les avantages sont appréciables et incontes-

---

(1) Voir *Congrès de la Confédération Nationale des Associations Agricoles de 1924*, page 175,

tables, mais ils diminuent de valeur au fur et à mesure que le domaine agricole se transforme, jusqu'au jour où l'impôt, trop différent du revenu réel, constitue une surcharge intolérable pour les uns alors qu'il épargne presque complètement les autres.

Le cas du propriétaire, cité plus haut, qui ne travaillerait pas ses terres par paresse est assez rare, car s'il est une qualité qu'on ne puisse refuser à nos paysans, c'est bien l'amour du travail, de l'effort tenace.

D'autre part, il n'est pas toujours possible de cultiver la terre comme on l'entendrait, de l'améliorer, de modifier sa nature de culture. De plus, si tous les agriculteurs ont le souci d'une terre bien ordonnée, tous n'ont pas toujours les capitaux suffisants; il faut compter aussi sur l'accident, assez rare il est vrai, sur la maladie, sur la vieillesse.

A la rigueur, ce système peut encore se justifier en période normale; on ne peut plus l'admettre dans les périodes troublées que nous traversons. En 1914 il a fallu compter sur la guerre; alors qu'autrefois, au temps des armées de métier, la terre gardait ses laboureurs, la dernière guerre a mobilisé 2.800.000 paysans. Que de terres en jachère cela représente, que de vignes incultes, que de vergers abandonnés? Faut-il ajouter à cela un impôt qui, très éloigné du revenu réel, risque de décourager à jamais celui qui au contraire aurait besoin d'aide et de secours? Nous ne le croyons pas.

Les bouleversements économiques nés de la guerre ont favorisé les uns, ruiné les autres. L'impôt doit s'adapter à ces situations nouvelles. C'est là une question de justice fiscale d'autant plus importante

que les sacrifices demandés deviennent de jour en jour plus grands.

Il y a enfin le point de vue fiscal qui, à l'heure actuelle, prend une importance incontestée. Il est certain que les revenus figurant aux matrices cadastrales ne correspondent plus aux revenus actuels. De ce fait, l'Etat n'a pas les plus-values qu'il pourrait escompter d'une meilleure assiette de cette contribution. Celle-ci a donné depuis 1914, part de l'Etat, les résultats suivants (1) :

|               |                 |
|---------------|-----------------|
| 1914 .....    | 103.057.000 fr. |
| 1915 ... ..   | 60.657.000      |
| 1916 .....    | 60.384.000      |
| 1917 .....    | 60.254.000      |
| 1918 .....*   | 74.796.000      |
| 1919 .....    | 74.227.000      |
| 1928 .....    | 156.047.000     |
| 1921 .....    | 167.972.000     |
| 1922 ..... .. | 162.674.000     |
| 1923 .....    | 161.721.000     |
| 1924 .....    | 193.932.000     |

Ce n'est pas évidemment, très brillant, mais c'est

---

(1) Pour le produit total de la contribution, c'est-à-dire part de l'Etat et centimes additionnels, voir renseignements statistiques à la fin de l'ouvrage.

Pour 1927, ces chiffres seront sensiblement augmentés par suite de la majoration de 75 % appliquée aux revenus fonciers cadastraux par l'article 23 de la loi du 3 août 1926 ; mais cette augmentation n'aura pas tout de même l'importance escomptée, par suite de l'application de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1926 relative aux dégrèvements accordés aux petites cotes foncières.

encore appréciable par comparaison au produit de la cédule des bénéfices agricoles qui n'a donné que :

|             |               |
|-------------|---------------|
| 1918 .....  | 2.340.000 fr. |
| 1919 .....  | 2.567.000     |
| 1920 .....  | 18.924.000    |
| 1921 .....  | 29.236.000    |
| 1922 .... . | 20.157.000    |
| 1923 .....  | 25.758.000    |
| 1924 .....  | 43.461.000    |

Or, le bénéfice agricole est calculé d'après la valeur locative cadastrale multipliée par un coefficient.

Ces revenus cadastraux fixés de 1909 à 1912, à une époque de crise dans beaucoup de régions agricoles, ne représentent plus le loyer réel de la terre et de ce fait, même avec l'application des coefficients, on aboutit à des évaluations très atténuées qui ont une répercussion fâcheuse sur l'impôt sur le revenu. Le peu de rendement de la contribution foncière non bâtie et de la cédule des bénéfices agricoles, ont déterminé dans le pays une querelle fiscale entre agriculteurs d'un côté, commerçants et industriels de l'autre, querelle qui n'est pas encore calmée (1).

On a bien essayé d'augmenter le rendement de ces deux impôts, soit en majorant le revenu ancien (majoration de 75 % pour le calcul du bénéfice agricole et du revenu foncier), soit en augmentant le taux de

---

(1) Le rendement insuffisant de la cédule des bénéfices agricoles tient aussi à l'exagération des abattements à la base qui exonèrent à peu près complètement non seulement, ce qui serait équitable, les petites exploitations, mais aussi les moyennes.

l'impôt ; mais ces moyens simplistes, souvent employés par l'Etat, les départements et les communes, ne peuvent rien donner. Le système du « tour de vis » est un moyen paresseux qui consiste à faire supporter toujours aux mêmes les charges fiscales en multipliant les injustices (1).

Que faire en présence de cet état des choses ? Procéder tout simplement à une nouvelle évaluation des propriétés non bâties, non pas en se contentant de rehausser les tarifs, comme le prescrivait la loi de 1924 que nous examinerons plus loin, mais en reprenant toutes les parcelles selon les principes posés dans les évaluations antérieures en tenant compte de la nature de culture et de la fertilité du sol.

Il faut donc rompre avec ce principe absolu de la fixité des évaluations cadastrales qui, déjà abandonné avant la guerre, n'est plus défendable aujourd'hui. Dans quelle mesure le législateur l'a-t-il suivi ? C'est ce que nous allons voir.

Lorsqu'on a voulu donner à la contribution foncière des propriétés non bâties le caractère d'un impôt de quotité et en même temps dégrever la terre vraiment surchargée à cette époque (2), on s'est vu

---

(1) C'est pourtant à ces moyens simplistes qu'on a recours le plus souvent au lieu d'envisager une amélioration et une réforme de notre système fiscal. (Voir loi du 3 août 1926 : Augmentation du taux des impôts cédulaires).

(2) « Lorsqu'on nous a conviés à réaliser dans un bref délai une réforme qui a pour objet de dégrever la terre, à apporter à notre agriculture le soulagement de 52 millions qu'elle demande..... » (Klotz, Ministre des Finances, Chambre des Députés. Séances des 20 et 21 février 1913.)

dans l'obligation de rompre avec la règle édictée en 1807 et de prescrire une évaluation générale. Tel a été l'objet de la loi du 31 décembre 1907. Mais le législateur décidé à suivre, dans une certaine mesure, les fluctuations de valeurs affectant la terre instituait en même temps un régime de révision périodique. (Loi du 29 mars 1914, art. 7.)

C'est ce régime de révision périodique que nous allons examiner.

### III. — Révisions périodiques.

L'article 7 de la loi du 29 mars 1914, qui établit les révisions, prescrit que « les évaluations servant de base à la contribution foncière des propriétés non bâties seront dans chaque commune, révisées tous les vingt ans. » Ce délai de vingt ans ne fut adopté au Sénat qu'après une longue discussion. Les uns le trouvaient trop court et voulaient le porter à vingt-cinq ans, d'autres lui préféraient le délai de dix ans qui concordait avec celui appliqué en matière de propriétés bâties.

M. Hervey, actuellement vice-président du Sénat, soutint le texte transactionnel suivant : « Les évaluations servant de base à la contribution foncière des propriétés non bâties seront révisées une première fois dans le délai de dix ans ; à la suite de cette première révision, la révision aura lieu tous les vingt ans. » Ce texte fut combattu par M. Aimard, rapporteur général, et M. Baudouin-Bugnet, commissaire du Gouvernement, qui termina ainsi son exposé : « Si d'ailleurs, Messieurs, nous vous demandons d'adopter pour la révision des évaluations le cycle de

vingt années, c'est que précisément les renseignements statistiques que nous avons recueillis dans les départements auprès des directeurs, nous ont permis de constater que la valeur locative des propriétés non bâties est bien plus stable que celle des propriétés bâties. Il s'ensuit que logiquement la révision des évaluations doit être moins fréquente pour les premières que pour les secondes, et ce serait une mesure inutile et coûteuse que celle qui fixerait uniformément, pour les deux catégories de propriété, une même période de dix années pour effectuer les révisions (1). »

M. Caillaux intervenant à son tour pour démontrer l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouverait l'Administration de faire une révision tous les dix ans, la période vicennale fut finalement adoptée.

Pour effectuer le travail, les communes de chaque département seraient réparties en vingt séries et, chaque année, les évaluations seraient revisées dans les communes de l'une de ces vingt séries prises à tour de rôle (2).

La répartition des communes en vingt séries serait réglée par le Préfet sur la proposition du Directeur des Contributions Directes; en cas de désaccord entre les deux chefs de service, le Ministre des Finances statuerait. Mais, en raison des circonstances nées de la guerre, la loi du 31 juillet 1918 a dans son article premier suspendu ces révisions, et décidé qu'une loi ultérieure fixerait la date de leur exécution ainsi que le point de départ de l'application de leurs

---

(1) Séance du 27 février 1914. *Journal Officiel*, page 247.

(2) Loi du 29 mars 1914, article 7.

résultats. L'article 3 de la même loi a spécifié que la répartition des communes en vingt séries et l'ordre de succession des révisions dans ces séries, tels qu'ils ont été réglés en exécution des dispositions de l'article 7, paragraphes 3 et 4 de la loi du 29 mars 1914, pourraient dans chaque département, être respectivement modifiés par le Préfet, sur la proposition du Directeur des Contributions directes, et par le Conseil Général.

La succession des révisions est en outre combinée selon les prescriptions de l'article 22 de la loi du 29 mars 1914, de manière que, dans chaque commune, les évaluations des propriétés bâties soient revisées une fois sur deux en même temps que celles des propriétés non bâties.

Toutefois, en ce qui concerne les villes dont la population municipale totale dépasse 50,000 habitants (1), la révision de l'évaluation des propriétés bâties sera effectuée à l'expiration de chacune des périodes successives de dix années suivant celle de la révision effectuée en 1910 et dont les résultats ont été appliqués en 1911.

Pour compléter toutes ces dispositions, la loi du 22 mars 1924 prévoit (art. 48), que les révisions périodiques des évaluations foncières *seront entreprises en 1927*, et que l'application de leurs résultats aura comme point de départ l'année 1930, tant pour les propriétés bâties que pour les propriétés non bâties, mais en maintenant le principe de la dérogation à la règle générale édicté par la loi de 1914 pour les com-

---

(1) Loi du 29 mars 1914, article 23.

munes visées dans l'article 23 déjà cité, que dans les villes dont il s'agit l'application du résultat des révisions périodiques concernant les propriétés bâties aura uniformément comme point de départ l'année 1931 (1). Ces dispositions ne sont pas applicables (2) à l'Alsace-Lorraine (art. 49 de la loi du 29 mars 1924).

#### IV. — Révisions exceptionnelles.

La crise des changes qui survint au début de 1924, en démontrant au pays la gravité de notre situation financière, amena le Parlement à envisager un ensemble de mesures propres à combattre la dépréciation du franc. Le législateur avait constaté, avec la hausse des produits du sol, un accroissement de la valeur vénale et de la valeur locative de la terre. Puisqu'un effort financier s'imposait, ne convenait-il pas de reprendre les *révisions périodiques* suspendues par la loi de 1918, révisions qui, en mettant en harmonie les revenus matriciels établis de 1908 à 1912 avec les revenus actuels, donneraient au Trésor des plus values importantes ?

Mais rentrer dans le cadre normal des évaluations périodiques ne donnerait qu'un résultat à longue échéance et c'était le plus tôt possible qu'il fallait des ressources nouvelles.

---

(1) Circulaire de la Direction Générale des Contributions Directes, n° 1422, pp. 8 et 17.

(2) La loi du 13 juillet 1925, article 28, abroge l'article 48 de la loi du 22 mars 1924, et a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 1931 la date à laquelle les nouvelles évaluations doivent servir de base à l'impôt.

Aussi le Parlement tout en décidant la reprise des révisions périodiques prescrivit une révision exceptionnelle à entreprendre en 1924, les résultats de cette évaluation devant servir de base à l'impôt dès 1926.

A vrai dire, l'évaluation prescrite par l'article 29 de la loi du 29 mars 1924 a constitué un essai d'évaluation simplifiée. Son échec montre qu'en matière fiscale les solutions les plus simples ne sont pas toujours les meilleures et que le souci d'équité doit dominer tout problème fiscal.

La loi indiquait en effet « que pour les propriétés non bâties la révision exceptionnelle prévue à l'article 45 serait limitée à la révision des tarifs des évaluations en vue de les mettre en rapport avec le taux actuel des valeurs locatives ». Ainsi donc, le travail se bornait à déterminer dans chaque commune en prenant pour base les évaluations anciennes le coefficient par lequel cette évaluation devait être multipliée sans modifier la contenance, le classement et la nature de culture des parcelles.

Toutefois, par une curieuse anomalie, l'article 47 prévoyait, dans son dernier alinéa, que les propriétaires pourraient demander des modifications de nature de culture et de classement parcellaires. Bizarre compréhension de la justice fiscale et des intérêts du Trésor. Ainsi chaque fois qu'un jardin serait devenu terre, le contribuable pourrait faire modifier la nature de culture alors que l'Administration ne pourrait procéder à aucun changement, alors même que landes et marais seraient devenus de belles vignes en plein rapport.

Dans la pratique, le Contrôleur des Contributions

Directes devait procéder, de concert avec les classificateurs, à la recherche d'un taux de rehaussement (1) « en comparant pour un certain nombre de propriétés, judicieusement choisies, la valeur résultant d'actes de location récents de celle qui avait été attribuée à ces mêmes propriétés de 1908 à 1912. »

Mais en fait, dans certaines régions, notamment dans le Midi, l'absence de baux ne permit pas d'opérer selon ce procédé. Dans d'autres régions il arriva souvent que des parcelles qui étaient affermées lors de la dernière révision, ne l'étaient plus et réciproquement. Parfois encore les propriétés affermées n'avaient plus la même composition par suite de ventes, achats, héritages ou successions.

Les actes de location faisant défaut ou étant inutilisables, il fallait déterminer la nouvelle valeur locative en appliquant un taux d'intérêt à la valeur vénale constatée dans les actes de vente, ou évaluer directement le produit net ou, à bout de moyens, procéder par comparaison avec les parcelles des localités voisines.

L'Administration disposant de peu de temps et d'un nombre limité d'agents, recommandait, dans un but de simplification très compréhensible, l'adoption d'un taux de rehaussement unique pour l'ensemble des natures de culture (2). On se doutera de la complexité du travail s'il avait fallu adopter un taux de rehaussement par classe et par nature de culture, les parcelles étant divisées en treize catégories et chaque

---

(1) Instructions des Contributions Directes du 25 août 1925.

(2) Circulaire 1417 page 17.

catégorie pouvant comporter cinq classes, il aurait fallu arriver dans certains cas arriver à dégager soixante-cinq taux de rehaussement. Il est vrai que c'était là un maximum qui, dans la pratique, ne se présenterait qu'exceptionnellement.

D'un autre côté, ce désir de simplification était en contradiction flagrante avec le principe de l'égalité fiscale. L'adoption d'un coefficient unique aboutissait dans la plupart des communes à des injustices graves malgré tout le soin apporté aux calculs des coefficients.

Ce système simpliste appliqué sans conviction par des agents qui en avaient souligné tous les inconvénients amena des protestations nombreuses. La Confédération Nationale des Associations Agricoles avait émis le vœu (1) « qu'en raison de l'extrême diversité des situations agricoles tant du côté des évaluations cadastrale de 1912 qu'en raison des modifications survenues depuis cette date dans les conditions de l'exploitation, l'Administration renonçât à simplifier à l'excès la prochaine révision et qu'elle appliquât des coefficients de majoration différents suivant les communes, suivant les natures de culture, suivant les classes des terres dans les mêmes natures de culture afin d'éviter les injustices qui résulteraient de l'application du même coefficient de majoration à des valeurs locatives qui avaient évolué très différemment. »

Le 31 octobre 1924, un important Congrès tenu à Béziers qui groupait les agriculteurs de onze départe-

---

(1) *Congrès de la Confédération Nationale des Associations Agricoles*. de 1924, page 191.

tements demanda que des modifications profondes fussent apportées aux lois de 1914 et de 1924.

Par une coïncidence heureuse ou malheureuse, selon les points de vue, les opérations de révision s'effectuaient à la veille des élections municipales et cantonales, et l'Administration se heurtait de ce fait à l'hostilité de plus en plus grande des maires et des classificateurs, et la collaboration qu'elle était en droit d'attendre faisait place à un mauvais vouloir ouvertement affirmé.

Le plus sage, c'était d'arrêter les travaux. C'est ce que fit M. Clémentel, ministre des finances, par une circulaire en date du 2 février 1925. On décidait que l'évaluation serait reprise plus tard d'une manière moins rapide, mais aussi plus précise (1). En fait de plus-value l'opération se clôturait par des dépenses élevées à solder et une année perdue pour les contrôleurs qui auraient été mieux employés à l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Cette révision exceptionnelle prescrite par la loi de 1924 et qui aboutit à un échec ne doit pas être confondue avec les révisions exceptionnelles prévues par la loi dans certaines conditions.

Ainsi, notamment, lorsque dans l'intervalle de deux révisions générales il s'est produit, par suite de circonstances exceptionnelles, une dépréciation géné-

---

(1) L'article 28 de la loi du 13 juillet 1925, dispose que la révision exceptionnelle devra comprendre, en outre de la fixation de nouveaux tarifs, la recherche des changements survenus dans les natures de culture, ainsi qu'un nouveau classement des parcelles. En définitive cette révision devra être effectuée suivant les règles édictées par la loi du 29 mars 1914.

rale et importante des propriétés soit de la totalité, soit d'une partie de la commune, le Maire, autorisé par le Conseil Municipal, peut demander une nouvelle évaluation. La commune supporte les frais de l'opération.

La loi autorise également le Ministre des Finances à procéder à une révision de l'évaluation, avant la fin de la période vicennale, si à la dépréciation qui aura motivé la révision succède un relèvement de la valeur des propriétés (1).

En outre, lorsqu'il est procédé dans une commune à l'établissement, à la révision ou au renouvellement du cadastre, l'achèvement des travaux d'art est toujours suivi d'une évaluation générale des propriétés non bâties (2).

Toutes ces révisions exceptionnelles prévues par la loi de 1914 ne se distinguent pas des révisions périodiques quant aux méthodes à employer qui sont celles prescrites par l'Instruction du 31 décembre 1908, Instruction qui constitue le vrai code des évaluations cadastrales.

---

(1) Loi du 29 mars 1914, article 13.

(2) Loi du 29 mars 1914, article 14.



## TITRE II

### Du cadastre

---

#### V. — Définition.

Les diverses opérations prescrites par l'Instruction du 31 décembre 1908, ne constituent pas une révision complète des éléments qui servent de base au revenu net. Si cette Instruction prévoit une révision des indications relatives aux anciennes natures de culture, une révision du tarif des évaluations et un nouveau classement des propriétés, il n'est nullement question de la révision des contenances, autrement dit, de la mise à jour des plans cadastraux, de la réfection du cadastre.

Qu'est-ce que le Cadastre ? Le Cadastre, selon une définition devenue banale, est un état descriptif et estimatif des biens fonds. Il se compose de trois documents :

1° Le plan cadastral ou carte géographique du territoire de chaque commune divisée en sections et parcelles.

2° de l'état des sections qui forme la légende du plan où sont inscrits les propriétaires selon l'ordre numérique des parcelles.

3° de la matrice cadastrale qui se subdivise en matrice cadastrale bâtie et en matrice cadastrale non bâtie où sont inscrits sous le nom de chaque propriétaire les immeubles qui lui appartiennent dans la commune.

#### IV. — Historique.

La création du cadastre remonte, comme la contribution foncière, à la plus haute Antiquité. C'est 4.000 ans avant Jésus-Christ que les préposés au mesurage Avril-Idda et Ur-Ea dressèrent le plan du territoire de Doun-gi-Kalamna, selon une tablette chaldéenne découverte à Telloh.

On trouve trace du cadastre chez les Egyptiens, les Chinois, les Grecs et les Romains ; mais le premier essai vraiment complet qui nous soit parvenu remonte à l'Empereur Auguste.

Les registres de Cens qu'il fit dresser en Gaule servirent encore sous la domination franque pour déterminer les redevances à exiger des vassaux en proportion des terres qui leur furent concédées.

Des essais de réfection par les rois francs n'aboutirent pas et notamment Chilpéric, en l'an 580, qui avait ordonné la confection d'un cadastre dut y renoncer devant des menaces d'émeutes ; selon Grégoire de Tours il brûla les registres de ses propres mains.

Plus tard, en 1115, Louis VI le Gros, puis, en 1554, Henri II, tentèrent de nouveaux essais de cadastre général ; les provinces elles-mêmes en dehors du roi, sentirent le besoin d'un cadastre et se mirent à l'œuvre.

Le Dauphiné eut son cadastre sous les anciens dauphins ; Charles VI en fit refaire la révision en 1359. Le Languedoc dressa ses compoix sous Charles VIII. En 1604 la vérification et l'arpentage de l'Agenais fut exécuté et en 1657, Fabert proposa l'établissement du cadastre en Champagne pendant que Térivel faisait à ce sujet dans la même province une enquête minutieuse et en publiait les résultats sous le titre « Notice Cadastrale ».

Colbert, en 1679, ordonna la formation d'un règlement uniforme pour la taille, mais ce n'est qu'en 1700 que Chamillard en entreprend la réalisation par les « Papiers Terriers du Roi » travail brusquement arrêté par les malheurs de la fin du règne de Louis XIV.

Plusieurs autres ministres des finances s'en occupèrent, notamment M. de Laverdy en 1763 et Turgot. Mais à la veille de la Révolution le travail exécuté est imparfait ou vieilli. Les protestations contre l'inexactitude du cadastre sont nombreuses. Champion (1) indique notamment que la vérification des terres est demandée par les communes de Carrière-sous-Bois et Lally. Dès 1771, La réfection ou la constitution du cadastre se faisait sentir si on en

---

(1) CHAMPION : *La France d'après les Cahiers de 1789*, page 138.

juge par un mémoire sur la question (1). « On sent déjà qu'il n'est possible de ramener le bon ordre qu'en refondant l'arpentement général et la division principale des tailles, et en effet il n'y a pas d'autres moyens. L'arpentement est d'autant plus nécessaire que la plupart des communautés n'ont pas de cadastre, les rôles sont faits sur ceux de l'année précédente, et il s'ensuit bien des inconvénients par les doubles emplois, omissions d'articles et autres erreurs. Du défaut de cadastre naissent la plupart des non valeurs, qui ne sont telles que parce qu'il n'est pas possible aux collecteurs de découvrir les propriétaires et la situation des fonds déclarés non-valeurs ; les propriétaires sont inconnus parce qu'ils jouissent sous des noms éteints, les fonds le sont parce que le terrier n'existe plus. »

Dès le début de la période révolutionnaire on ne tarda pas à reconnaître que l'impôt foncier ne pouvait être bien assis qu'au moyen d'un cadastre exécuté par l'Etat, et, en novembre 1790, on décréta la confection d'un cadastre général ; des règlements furent établis en 1791 et en 1793, mais les circonstances ne permirent pas de les appliquer.

En 1800, on revient à l'étude de la question cadastrale. Une commission spéciale est réunie qui propose l'arpentage de dix-huit cents communes qui serviraient de » types » pour évaluer les autres. Nouvel abandon du projet après quelques essais, et un nouveau décret du 20 octobre 1803, ordonne que les travaux de réfection s'étendront à toute la France.

---

(1) MARION : *Les Impôts Directs sous l'ancien régime*, page 224.

Le cadastre devait être effectué par masses de culture (1) ; mais l'exécution des travaux démontra que si ce système fournissait les éléments d'une répartition d'impôts entre les départements et les communes, la répartition individuelle restait pleine de difficultés. Une réunion de Directeurs des Contributions Directes et de géomètres, présidée par Delambre, membre de l'Institut, décida la confection d'un cadastre parcellaire comme seul moyen de rendre la répartition individuelle de l'impôt possible. La loi du 15 septembre 1807 confirma cette manière de voir. Les mesures d'application furent réglées par le « *Recueil méthodique* » qui a encore force de loi et qui parut en 1811. Le cadastre de l'ensemble du territoire ne fut terminé qu'en 1850 : il avait coûté 150 millions.

## VII. — Ancien et nouveau cadastre.

Toutes les communes de France ont été cadastrée, mais on se rend compte que la valeur des documents cadastraux est plus ou moins grande selon la date à laquelle les travaux ont été effectués. Cette valeur,

---

(1) « Le cadastre par masses de culture consiste tout simplement à apprécier à peu près le revenu global de chaque commune d'après l'inspection des diverses cultures sans entrer dans le détail de chacune d'elles. Le cadastre parcellaire consiste en un état évaluatif de chaque parcelle de terrain en distinguant entre toutes celles qui ont des propriétaires différents ou supportent des cultures variées ou encore sont l'objet de séparations naturelles ou artificielles. » (M. MOYE, *Précis Élémentaire de Science Financière*, page 163.)

pour les documents établis de 1808 à 1850, c'est-à-dire pour presque tout le cadastre, a considérablement diminuée. La nécessité de sa réfection a été depuis longtemps reconnue, bien que cette nécessité ne s'imposât pas avec la même force qu'aujourd'hui.

La législation née de ces préoccupations a varié suivant les époques ; on a l'habitude de la diviser en quatre périodes (1) :

Première période : de la loi du 15 septembre 1807  
à celle du 31 juillet 1821.

Deuxième période : de la loi du 31 juillet 1821  
à celle du 7 août 1850.

Troisième période : de la loi du 7 août 1850 à celle  
du 17 mars 1898.

Quatrième période : commençant avec loi du  
17 mars 1898.

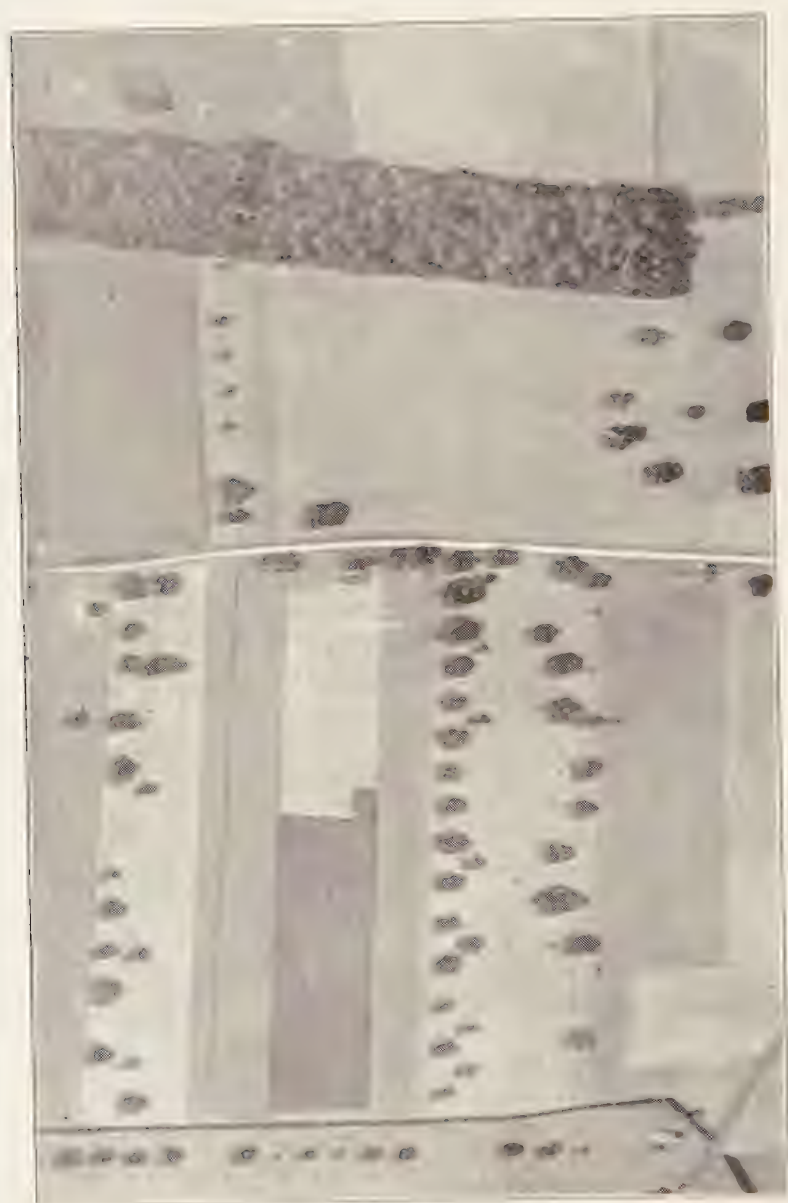
#### *Première période : 1807-1821*

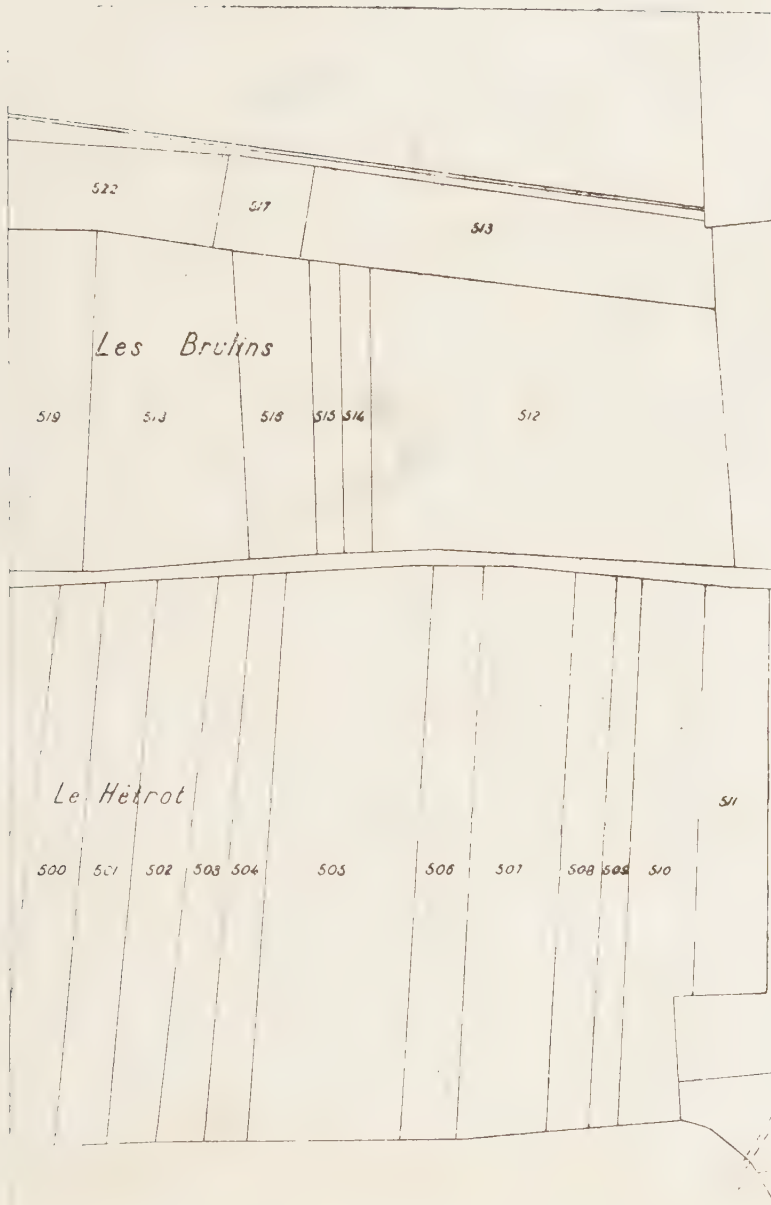
C'est la période où la réfection du cadastre constitue uniquement une œuvre d'Etat. C'est aux frais de l'Etat que se font toutes les opérations. Pendant cette période les travaux d'art sont effectués très soigneusement, mais très lentement, et si les revenus parcellaires sont proportionnellement exacts dans chaque commune envisagée isolément, les tarifs adoptés sont en général atténués.

---

(1) *Notions élémentaires sur les impôts directs*, page 39. —  
Ministère des Finances.













*Deuxième période : 1821-1850*

Dès 1840, la plupart des communes sont cadastrées, mais déjà dans certaines d'entre elles le cadastre apparaît comme trop vieux. A la demande des Conseils Généraux, le Ministre autorise les révisions. C'est la première atteinte portée au principe de la fixité des évaluations cadastrales dont nous avons parlé, principe formellement inscrit dans la loi du 15 septembre 1807 (art. 32). Il est important de souligner qu'un pourvoi (dame Gelquin) introduit devant le Conseil d'Etat conteste la validité des évaluations nouvelles qui affectent illégalement la répartition individuelle. La Haute Assemblée les déclare nulles et sans effet.

*Troisième période : 1850-1898*

Une loi du 7 août 1850 autorise les communes cadastrées depuis trente ans au moins à reviser et renouveler leur cadastre sur la demande du Conseil Municipal et sur l'avis conforme du Conseil Général. Les frais de rénovation sont entièrement à la charge des communes. La situation financière de celles-ci étant plutôt précaire la loi n'a aucun effet pratique. Divers projets déposés en 1876, en 1877 et en 1879 en vue de remédier à ces inconvénients n'aboutissent pas.

En 1891, le Gouvernement est appelé à envisager de nouveau la question d'un renouvellement général. L'exposé des motifs du budget de 1891 précise ses vues et indique le caractère qu'il attribue au renouvellement du cadastre. Selon lui, « le cadastre, perpétué à l'aide d'un système permanent de conservation, ne serait pas seulement un instrument fiscal et administratif, il devrait satisfaire à d'autres besoins. Des abornements généraux et une triangulation rigoureuse précèderaient le renouvellement des opérations, le cadastre constituerait la base de la propriété foncière, il assurerait la sécurité des hypothèques et la régularité des transactions immobilières : il fournirait enfin à l'Agriculture, par le développement des institutions de crédit, les moyens d'action qui lui font défaut aujourd'hui. En un mot, il deviendrait le Grand Livre terrien de la France. »

Une Commission extra-parlementaire du cadastre est instituée par décret du 30 mai 1891. Ces travaux sont consacrés par la loi d'attente du 17 mars 1898. Le cadastre devient une œuvre générale, bénéficiant de tous les concours. L'Etat participe aux dépenses dans une proportion en rapport avec les ressources des communes, mais qui ne peut dépasser 40 % ; le département fournit une subvention au moins égale à celle de l'Etat, la commune soldant le surplus des frais.

Selon M. Rouvreau, géomètre du cadastre, les directives suivantes se dégagent de la nouvelle loi :

« 1° Le nouveau plan doit reposer sur des bases  
» stables (c'est-à-dire que malgré les multiples varia-  
» tions du terrain il soit toujours possible de remettre

» un point quelconque du territoire à son emplacement géographique grâce aux multiples repères dont les coordonnées sont calculées).

» 2° Le nouveau plan a un caractère juridique, les limites portées devenant officielles devant les tribunaux.

» 3° La conservation du cadastre est obligatoire.

» 4° Les subventions de l'Etat et du département deviennent un droit pour les communes et leur quotité est établie par la loi.

» 5° Le travail de réfection est donné à l'entreprise. »

Les opérations cadastrales effectuées dans les conditions prévues par la loi de 1898 constituent ce qu'on appelle le « Nouveau Cadastre », tandis que celles qui continuent à être régies par les lois du 31 juillet 1821 (Savoie et Haute-Savoie) et 7 août 1850 (Nord), constituent l'« Ancien Cadastre ».

Il ne nous appartient pas ici d'indiquer les règles techniques spéciales à l'ancien et au nouveau cadastre puisque les travaux d'évaluation sont effectués, dans tous les cas, selon les prescriptions générales des lois du 31 décembre 1907 et 29 mars 1914. Mais, dès maintenant, on peut affirmer que pas plus que pour les tentatives précédentes, la loi de 1898 n'a abouti à des résultats appréciables par suite de formalités administratives trop longues.

**VIII. -- Situation actuelle du problème. — Nouveaux Essais. — La Photographie Aérienne. — Expériences de Vignemont: — Intérêt de la Question au triple point de vue de la rapidité du travail, du montant de la dépense, du développement de l'aviation.**

En 1914, le cadastre de presque toute la France date de la période allant de 1808 à 1850; depuis, aucun changement, aucune mise à jour ou conservation. Si les feuilles de plan sont en général en bon état elles ne portent aucune des modifications fondamentales survenues pendant cette longue période dans la configuration des propriétés. Les changements matériels sont pourtant nombreux par le jeu des successions, des partages et des ventes. Les divisions ou réunions de parcelles n'y figurent pas, ni les constructions nouvelles, ni les voies ferrées. Pas de rectification dans le tracé des routes et des chemins, et pourtant l'aspect des petites localités s'est bien modifié, tandis que les banlieues des grandes villes étaient bouleversées. Le plan cadastral représente si imparfaitement la situation actuelle des immeubles, qu'il est à peu près inutilisable, tant au point de vue fiscal qu'au point de vue privé.

En 1919, au lendemain de la guerre, la question du cadastre, si importante pour toute la France, devient une question vitale pour la reconstitution des régions libérées. Dix départements français les plus prospères, les plus peuplés : l'Aisne, les Ardennes, la Marne, la Meuse, la Meurthe-et-Moselle,

le Nord, l'Oise, le Pas-de-Calais, la Somme et les Vosges avaient servi d'enclos à la guerre des peuples. Dix départements avaient vu leurs villes anéanties, les maisons rasées, les forêts abattues et déchiquetées, les champs bouleversés. — Une région particulièrement riche était remplacée par un « No Mansland » inextricable, brousse de barbelé, encombrée de gravats et de débris militaires ; parfois même il était impossible d'indiquer exactement l'emplacement d'anciens villages. L'immense champ de bataille, plus de 62,000 kilomètres carrés, était à reconstituer et il fallait faire revivre ce paysage cataclysmal.

La Direction générale des Contributions Directes et du Cadastre, en liaison avec le Service des Régions Libérées, se préoccupa de ce problème. Un service d'études fut constitué. On se mit immédiatement à l'œuvre, mais il ne fallait pas songer résoudre le problème avec les anciennes méthodes qui avaient abouti seulement à la réfection du cadastre de cent-une communes en vingt-cinq ans. A la suite de travaux importants on s'est demandé s'il ne serait pas possible d'utiliser la photographie aérienne au lever de plans ?

Cette idée n'était d'ailleurs pas nouvelle. Déjà, en 1891, M. Gaultier, géographe, suggéra au Comité Consultatif du Cadastre, de lever photographiquement des plans à l'aide d'un ballon captif analogue à nos modernes « saucisses ». L'expérience ne donna pas des résultats suffisants pour que l'idée fut poursuivie, mais la guerre devait permettre de revenir à cette méthode et de la transformer en réalisation pratique.

Quel est l'ancien combattant qui ne se souvient des

plans directeurs ? Quel est l'officier qui dans un « gourbi » quelconque, penché sur un de ces plans directeurs au 1/5000<sup>e</sup>, crayon d'une main et téléphone de l'autre, n'a pas déclanché les tirs qui lui paraissaient nécessaires : tirs de barrage, de représailles, de contre-préparation ou autres. Ces plans qui nous indiquaient la moindre tranchée, le plus informe accident de terrain, c'est à nos avions qu'on les devaient, à nos avions qui, survolant le front ennemi, prenaient des centaines et des centaines de clichés.

Pourquoi la photographie aérienne qui avait rendu de si grands services pendant la guerre ne serait pas appelée à en rendre de non moins importants en temps de paix ?

C'est ce que pensa M. Lebrun, ministre des régions libérées ; dès 1919, il confiait à une Société importante d'aviation, la « Compagnie Aérienne Française » l'exécution de nombreux clichés destinés à remplacer les plans cadastraux détruits ou à éviter des levés trop longs ou trop coûteux. Mais, les études étaient poursuivies pour savoir si par des moyens plus précis, il ne serait pas possible d'arriver par cette méthode à la réfection complète du Cadastre.

Les recherches étaient menées de front à la fois au Service des Régions Libérées et au Service géographique de l'armée, parfois même en collaboration, quoique le problème ne se posât pas de la même façon pour le Service géographique.

En effet, ce qui intéresse ce service, ce n'est pas seulement le placement sur les cartes des détails de la planimétrie, mais aussi et surtout la représentation des formes du terrain par le moyen des courbes hori-

zontales. Selon le général Bellot, directeur du Service géographique de l'Armée, « les méthodes de planimétrie par les photographies aériennes verticales très précieuses pendant les hostilités, alors qu'il était très difficile ou même impossible de parcourir le terrain à lever, ont perdu beaucoup d'intérêt maintenant que les topographes peuvent opérer d'une façon normale. Il n'en est pas de même pour les plans cadastraux qui sont établis à des échelles beaucoup plus grandes et ne comportent que le levé de la planimétrie » (1).

M. l'Ingénieur hydrographe Roussilhe, Directeur du Service d'Etudes pour la réfection ou la mise à jour du Cadastre à la Direction générale des Contributions directes allait être l'animateur des nouveaux procédés.

Il ne nous appartient pas d'examiner ici les méthodes générales purement techniques qu'il a préconisées (2), ni de décrire l'appareil de photorestitution dont il est l'inventeur. Mais les expériences de Vignemont (Oise) qui se sont poursuivies d'avril 1921 à Juillet 1922, ont démontré « que le levé photographique par avion, exécuté dans les conditions spéciales d'emploi de la photorestitution, donne un résultat au moins aussi précis qu'un lever topographique normal rédigé à la même échelle avec le maximum de précautions ».

Les études se sont poursuivies sous l'impulsion de

---

(1) Lettre du Général Bellot du 15 janvier 1926,

(2) Voir « Application de la photographie aérienne aux levés de précision ». — *Annales hydrographiques de la Marine*.

la Direction Générale des Contributions Directes. Actuellement pour effectuer la réfection du Cadastre selon les nouveaux procédés on envisage deux cas (1).

1° Si on peut utiliser l'ancien plan cadastral on projette sur lui les clichés aériens. L'interprétation des photographies ainsi mises à l'échelle donne l'état nouveau du plan sans le secours d'aucune triangulation. Cette opération est dénommée : « mise à jour rapide ».

2° On refait entièrement le cadastre sans tenir compte de l'ancien plan, reconnu défectueux (ou même entièrement disparu).

Cette opération nécessite une triangulation subsidiaire de densité telle que l'on ait au moins quatre points connus dans chaque cliché, elle est dénommée « *réfection rapide du Cadastre* ».

Voici les résultats actuellement obtenus et que le S. E. R. C. a bien voulu nous communiquer.

---

(1) Communication de M. Roussilhe du 16 mars 1926.

1° — *Mise à jour rapide* (Echelle 1/2.500°)

| COMMUNES                                                                                                                                | LA HOUSSE<br>Oise          | BOUTENCOURT<br>Oise        | TROUSSURES<br>Oise         | PORCHEUX<br>Oise           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Nombre de parcelles à l'origine du cadastre                                                                                             | 1.000                      | 868                        | 1.248                      | 771                        |
| Nombre des parcelles figurant sur la matrice cadastrale avant la mise à jour .....                                                      | 1.279                      | 1.117                      | 1.398                      | 1.036                      |
| Augmentation apparente du nombre des parcelles figurant sur la matrice cadastrale, par rapport au nombre, à l'origine du Cadastre ..... | $\frac{279}{1.000} = 28\%$ | $\frac{249}{868} = 29\%$   | $\frac{150}{1.248} = 12\%$ | $\frac{265}{771} = 37\%$   |
| Nombre de parcelles que l'on obtiendrait en effectuant la mise à jour par voie de mutation (1) .....                                    | 1.649                      | 1.566                      | » (2)                      | » (2)                      |
| Nombre de parcelles correspondant au morcellement réel de la propriété après les opérations de mise à jour .....                        | 725                        | 728                        | 710                        | 481                        |
| Réduction du nombre réel des parcelles par rapport au nombre à l'origine du Cadastre .....                                              | $\frac{275}{1.000} = 27\%$ | $\frac{140}{848} = 16\%$   | $\frac{538}{1.248} = 44\%$ | $\frac{290}{771} = 38\%$   |
| Réduction, par rapport aux inscriptions figurant dans la matrice cadastrale, avant la mise à jour ..                                    | $\frac{554}{1.279} = 44\%$ | $\frac{389}{1.117} = 35\%$ | $\frac{688}{1.398} = 49\%$ | $\frac{555}{1.036} = 54\%$ |
| Délais d'exécution avec six agents .....                                                                                                | 808 h.                     | 1.030 h. 30                | 1.036 h. 35                | 620 h. 45                  |
| Dépense d'exécution. Prix moyen à l'hectare                                                                                             | 9 fr. 20                   | 11 fr. 42                  | 14 fr. 55                  | 11 fr.                     |

(1) Le système actuel des mutations ne permet pas de faire état des réunions de parcelles.

(2) Le mode de mise à jour de Troussures et Porcheux n'a pas permis de faire ce décompte de parcelles.

La mise à jour de la Houssoye (1) effectuée par un spécialiste de valeur M. Lafosse, chef de la Section technique du S.E.R.C. a nécessité un temps bien inférieur à celui des autres communes confiées à des débutants.

Le prix moyen de l'hectare, pour les travaux de mise à jour effectués en 1923-1924 et 1925 ressort à 12 francs environ.

## 2° — Réfection du Cadastre

Les travaux de réfection poursuivis selon les nouvelles méthodes sont à peu près terminés sur les Communes de Chermizy, Ailles et Berseuil (Aisne), cadastres disparus, terrain difficile et morcelé. - De ces travaux on peut prévoir que le prix de revient à l'hectare est compris entre 50 et 60 francs, tandis que par les procédés ordinaires, pour la réfection totale le prix de 120 francs serait un minimum.

---

(1) « La mise à jour de la Houssoye est le premier essai pratique de mise à jour rapide de l'ancien Cadastre par exploitation de photographies aériennes. Les opérations achevées en trois mois ont conduit :

1° A une nouvelle édition entièrement refondue des plans cadastraux anciens.

2° A la rédaction, conforme aux indications du plan, d'un état indicatif des parcelles et d'une liste récapitulative des propriétaires, avec tableau des parcelles leur appartenant.

3° Enfin à la mise au point presque immédiate et définitive, des méthodes à suivre pour rendre la rénovation du cadastre réellement efficace, économique et rapide. » (Roussilhe, note du 11/4/26)

Un des plus grands avantages des nouveaux procédés en dehors de l'économie certaine est la rapidité d'exécution du travail. D'après les études faites il faudrait actuellement plus de trente ans avec les anciens levés pour renouveler le Cadastre alors qu'il est permis d'indiquer qu'il suffirait de vingt ans pour cadastrer toute la France avec la photographie aérienne. L'établissement de l'ancien Cadastre a coûté 150 millions; la réfection du Cadastre selon les procédés ordinaires coûterait aujourd'hui, selon l'estimation de M. Rouvreau, 2 milliards  $1/2$ ; avec les procédés Roussilhe l'économie réalisée serait considérable puisque les frais ne sauraient dépasser 600 millions (1).

Mais il ne faut pas voir seulement dans l'application de la photographie aérienne aux levés de plan un gain de temps et une économie d'argent. Elle permet aussi un lever plus complet dans les régions

---

(1) « Il est facile de réaliser une organisation de mise à jour permettant un rendement total de 1.400 communes par an, soit, pour toute la France, un délai total de vingt ans, en estimant le programme total à 28.000 communes et 40 millions d'hectare. — Quant au prix de revient moyen (en 1924 et frais généraux non compris) il ne dépasse pas 11 fr. 50 par hectare. Un régime normal d'exécution les frais généraux ne dépasseraient pas 30 % du prix de revient des opérations : on serait ainsi conduit à une dépense de 15 francs par hectare en moyenne, soit pour un programme d'ensemble de 40 millions d'hectare (les  $3/4$  de la France) un budget total de 600 millions, à répartir sur 30 années. Il est d'ailleurs logique de prévoir, pour une organisation solidement constituée et industriellement dirigée, une notable amélioration du rendement et du prix de revient moyens, et de concevoir par suite la mise à jour du Cadastre comme une œuvre techniquement et financièrement réalisable. (Travaux de la Houssoye, note suppl. de M. Roussilhe du 12/4/1926).

chargées en détails ou de circulation difficile ; elle donne l'image exacte des accidents du sol et permet aussi une vérification précise.

A un autre point de vue, les photographies aériennes groupées par feuilles de plan constitueraient une image exacte du terrain permettant aux cultivateurs de reconnaître sur les photographies elles-mêmes, les limites naturelles de leurs parcelles.

Mais c'est surtout au point de vue fiscal que la photographie, même seule, même sans plan graphique, rendrait des services importants.

Elle permettrait au contrôleur et aux classificateurs de préciser les natures de culture de toutes les parcelles sans erreur possible ; de faire un classement scientifique, au vu du relief du sol et de la région, de ces parcelles dans les divers compartiments du tarif et la justice fiscale en matière de propriété non bâtie ne serait plus un vain mot.

Enfin, le travail des mutations foncières si difficile, si compliqué, et en général si mal fait, deviendrait d'une simplicité presque enfantine, car les propriétaires ou les répartiteurs n'auraient aucune difficulté pour reconnaître sur le cliché la parcelle à muter.

Ces avantages sont tellement importants, que puisque une réfection complète du Cadastre paraît difficile en ce moment, il serait indispensable de réaliser immédiatement comme palliatif le plan photographique de toute la France, travail qui devrait précéder la prochaine évaluation foncière.

Les vols photographiques nécessaires pour effectuer ce travail, en deux ans, dans toute la France, pourraient être exécutés par cent avions répartis en escadrilles de cinq -- et travaillant suivant la saison

dans plusieurs régions différentes — chaque avion pouvant photographier 200,000 hectares au 1/5000 par an (1).

La dépense pour ce travail, s'il était confié aux entrepreneurs civils, serait actuellement de 3 francs l'hectare au maximum.

Trois entreprises civiles s'occupent d'ores et déjà de ces travaux, ce sont : la Compagnie Aérienne Française (M. Balleyguier), 19, rue de Nanterre, à Suresne ;

L'entreprise Marcel Chrétien, 15, rue de Buci, à Paris ;

L'Entreprise Générale de Photographie (Moreau), 77, boulevard Voltaire, Paris.

En outre, si cela était nécessaire, le concours de l'Armée pourrait être obtenu.

En résumé, précision, rapidité, économie, vérification facile, telles sont les caractéristiques des nouvelles méthodes mises au point par M. l'Ingénieur Roussilhe. Elles auraient encore un avantage, c'est que cette utilisation amènerait un développement indispensable à notre sécurité et à notre avenir économique. Certes, notre aviation, sous l'active impulsion de notre Ministre de l'air, M. Bokanowski, occupe cette année la première place dans le monde. Par les prouesses accomplies en 1925 et en 1926, la plupart des records appartiennent à l'aviation française. Il n'y a qu'à lire la belle étude de Jacques Mortane « Une année aérienne triomphale » pour

---

(1) Communication de M. Roussilhe du 16 mars.

s'en rendre compte. Mais, « ces éblouissantes performances, selon M. Henri Paté, rapporteur général du budget de l'Aéronautique, honneur des techniciens qui ont fait les appareils et des pilotes qui les ont conduits, ne peuvent pas empêcher de voir que l'industrie aéronautique est restée dans une situation relativement critique. » Son débouché le plus important est l'aviation militaire, car l'aviation marchande n'a pas encore pris l'importance désirable : mais, les commandes militaires ne sont pas une mine inépuisable : quel débouché merveilleux constituerait pour cette brillante industrie française la réalisation des plans photographiques de la France et des Colonies, d'autant plus que l'étranger ne tarderait pas à faire appel à nos techniciens comme l'ont déjà fait l'Espagne et le Canada.

Ainsi, l'avion qui a été au cours d'une guerre terrible « l'œil de l'armée », deviendrait, selon l'expression de M. Roussilhe « un des plus curieux moyen d'étude et de développement de notre outillage économique ».

Le souvenir douloureux de l'aviation de guerre disparaîtrait pour faire place à une aviation de paix, merveilleux instrument de propagande et d'expansion coloniale.

---

## TITRE III

# Des évaluations proprement dites

---

Comme nous l'avons déjà dit, une révision complète des évaluations cadastrales devrait comprendre d'abord une réfection du Cadastre et ensuite des opérations d'expertise qui, envisagées séparément, constituent les évaluations proprement dites. Nous avons examiné à quelles difficultés financières la réfection du cadastre se heurtait, nous avons indiqué comment un simple plan photographique pourrait, en attendant la réfection complète, rendre des services immédiats, car il est possible et indispensable en laissant de côté les opérations d'art de revoir les opérations administratives beaucoup moins complexes. Ce problème de la révision des opérations administratives, M. Couzinet l'a posé avec une grande clarté dans son rapport au Congrès de Toulouse (1) : « L'édifice cadastral, dit-il, semble consti-

---

(1) Congrès de la Confédération Nationale des Associations Agricoles. Rapport de M. Couzinet 1924, page 174.

tuer un tout indivisible. Aussi, quand on parle de révision cadastrale, on pense généralement qu'il s'agit de la réfection du monument tout entier, tandis que lorsqu'on examine avec soin chacune de ses parties, on se rend compte qu'il n'est pas indispensable de démolir tout l'édifice pour le rebâtir sur le même sol, qu'on peut améliorer l'étage supérieur sans toucher au rez-de-Chaussée et au premier étage, et qu'on peut enfin rendre l'étage supérieur habitable en limitant la réparation au rafraîchissement des peintures et au changement du papier.

» Evidemment ces travaux n'auront pas pour effet de consolider l'édifice un peu trop lézardé ; ils ne pourront avoir pour but et pour résultat que de permettre de tirer, pour un temps, parti des locaux.

» Certes, la démolition et la reconstitution s'imposeraient prochainement et il serait souhaitable qu'on put les commencer immédiatement. Mais, il faut être fort riche pour bâtir aujourd'hui et d'autre part, le besoin immédiat de locaux habitables ne nous permet que des travaux de courte durée.

» C'est dans ces conditions que le législateur et l'Administration des Contributions Directes ont résolu de ne toucher ni au plan cadastral (le rez-de-chaussée d'après mon image) ni à l'état de sections, ou premier étage, mais de refaire seulement le deuxième étage qui représente la matrice cadastrale. »

Ce sont ces opérations administratives, cette mise à jour de la matrice cadastrale, cette révision des revenus nets qu'il y aura lieu d'effectuer dès 1927, à moins qu'une nouvelle loi ne retarde encore ces opérations, loi qui n'est pas souhaitable car elle se heur-

terait à l'hostilité justifiée de la majorité des contribuables.

Ces opérations administratives sont effectuées d'après les prescriptions de l'Instruction du 31 Décembre 1908, sauf quelques modifications de détail prévues par les lois du 29 Mars 1914 et 13 Juillet 1925.

### **IX. — Objet des Opérations Administratives.**

Les opérations administratives ont pour but :

- 1°) de dresser la liste des natures de culture actuelles représentées dans la commune ;
- 2°) de noter la nature de culture actuelle de chaque parcelle ;
- 3°) de déterminer selon le rendement et la fertilité du sol le nombre de classes qu'il convient de créer dans chaque nature de culture ;
- 4°) d'établir un tarif provisoire d'évaluation indiquant pour chaque classe des différentes natures de culture la valeur locative et la valeur vénale moyennes à l'hectare ;
- 5°) de prendre chaque parcelle et la classer dans les divers compartiments du tarif provisoire qu'on vient de dresser ;
- 6°) de vérifier le tarif provisoire au moyen des actes de location et arrêter le tarif définitif ;
- 7°) de communiquer aux contribuables les résultats

du travail et examiner les réclamations qui ont pu se produire.

Cette longue énumération suffit à se rendre compte de la longueur et de la complexité du travail à effectuer ; mais cette complexité est une garantie sérieuse pour le contribuable.

#### **X. — Par qui sont effectués les travaux d'évaluation ?**

L'idée qui a guidé le législateur dans la désignation des agents et des commissions chargés de participer aux travaux des évaluations est d'assurer une collaboration indispensable entre les représentants du Trésor et les représentants des contribuables.

Les représentants du Trésor sont choisis parmi les fonctionnaires de l'Administration des Finances : Percepteurs, Contrôleurs, Inspecteurs et Directeurs des Contributions Directes ; les représentants des contribuables siègent dans les diverses commissions prévues par la loi : Commissions communales, départementales et Commission centrale.

Parmi les fonctionnaires, ce sont les contrôleurs qui sont véritablement la cheville ouvrière de l'évaluation foncière laquelle vaudra ce qu'ils vaudront eux-mêmes. Ce sont eux qui sont chargés des opérations les plus importantes ; ils parcourent les communes de leur circonscription et dégagent en collaboration avec les commissions de classificateurs la valeur locative de chaque parcelle par classe et par nature

de culture. Pour que le travail présente toutes les garanties nécessaires, il faut que cet agent du fisc apporte dans ses délicates fonctions de la compétence et du tact, sans esprit de fiscalité excessif mais non plus sans faiblesse. Lourde tâche qui nécessite des agents éclairés, actifs et dégagés de toutes autres préoccupations pour que le travail ne soit pas effectué d'une manière précipitée qui aboutisse à des résultats erronés.

Les Percepteurs des Contributions Directes sont pour les Contrôleurs des collaborateurs précieux ; outre les renseignements utiles qu'ils peuvent lui fournir, ils opèrent directement le travail de la révision des natures de culture.

Quant aux Inspecteurs et aux Directeurs c'est un travail d'organisation, de direction et de vérification qui leur incombe.

Les Inspecteurs veillent notamment à l'homogénéité des évaluations foncières entre les divers contrôles d'un même département et doivent s'attacher à ce que les tarifs d'évaluation ne présentent pas entre eux d'autres variations que celles résultant des différences constatées dans la fertilité du sol et dans le mode de culture ou d'exploitation.

D'autre part les Directeurs peuvent les charger d'assurer la liaison avec les services des départements limitrophes, d'assister aux conférences inter-départementales où ont lieu des échanges de vues sur les valeurs vénales ou valeurs locatives à l'hectare pour des natures de culture qui peuvent se présenter dans des conditions sensiblement analogues.

Quant aux Directeurs, en plus de l'organisation générale du service, ils ont soin de communiquer à

leurs collaborateurs soit par des conférences, soit par des notes tous les renseignements propres à leur faciliter leur tâche ainsi qu'à leur transmettre tous les documents indispensables à la bonne marche des opérations.

## XI. — Commissions d'évaluation.

### *Commission des classificateurs*

La Commission des classificateurs est composée d'après les règles édictées par l'article 8 de la loi du 29 Mars 1914, modifié par l'article 29 de la loi du 13 Juillet 1925.

Selon l'article 8 « lors de la révision des évaluations dans chaque commune le tarif des évaluations et le classement des parcelles par nature et par classe sont établis par le Contrôleur des Contributions Directes, assisté du Maire et de cinq classificateurs, propriétaires fonciers dont au moins deux seront choisis par le Préfet sur une liste de dix noms proposés par le Conseil municipal.

» Lorsque la commune a cent hectares au moins de propriétés boisées, la Commission comprend au moins un classificateur propriétaire de bois ou forêts ; en outre pour l'évaluation des propriétés boisées, il leur est adjoint un agent du service forestier si l'administration des eaux et forêts le demande.

» A défaut de liste présentée, les classificateurs sont

nommés d'office par le Préfet un mois après la mise en demeure adressée au Conseil municipal. Un ou plusieurs auxiliaires nommés par le Préfet et rétribués par la commune peuvent être appelés à concourir aux opérations de la révision des évaluations soit à la demande du Conseil municipal soit d'office en cas de refus des classificateurs de participer au travail. »

A quel but répond cette Commission de propriétaires fonciers appelés à collaborer avec le contrôleur ? Le législateur en faisant assister l'agent de l'Administration par des agriculteurs, a entendu placer auprès de lui des professionnels des choses de la terre, aptes à le renseigner sur les conditions d'exploitation de la commune et sur le rendement, la fertilité des parcelles qui la composent. Ce fonctionnaire quoique beaucoup plus averti des questions agricoles qu'on ne le croit communément, a besoin tout de même de contribuables connaissant parfaitement le territoire de la commune, ne serait-ce que pour la vérification des natures de culture et pour le classement des parcelles.

De plus, les classificateurs pourront jouer auprès de l'agent du fisc, si cela est nécessaire, un rôle modérateur et le travail ainsi effectué, offrira toutes les garanties désirables aux contribuables.

Mais, la Commission telle qu'elle est constituée, répond-elle à l'esprit de la loi et fonctionne-t-elle avec toute l'impartialité souhaitable ?

Nous ne le croyons pas. Telle qu'elle est formée, la Commission des classificateurs est, en général, l'émanation directe du Conseil municipal dont elle reflète les opinions politiques. En effet, le Préfet

ne fait que choisir sur la liste de dix noms qui lui est présentée par cette assemblée. Elle a cela de commun avec la Commission des répartiteurs et elle participe des mêmes inconvénients. D'ailleurs, il n'y a pas incompatibilité entre les fonctions de répartiteur et celles de classificateur, et ce sont souvent les mêmes personnes qui les composent. Emanation d'une assemblée politique, la Commission des classificateurs met souvent à profit ses fonctions pour assouvir de mesquines vengeances politiques, si le contrôleur ne soumet pas à un examen rigoureux les renseignements qu'on lui donne. Le classificateur ne se guide pas toujours sur la fertilité de la parcelle à classer, mais voit surtout le propriétaire. Un tel ? Oh, c'est un gros propriétaire, « salez-le ». X, Y ou Z, vous pouvez y aller, il a de quoi payer. Pour d'autres, au contraire, l'indulgence est notoire, aussi, les incidents sont nombreux, le contrôleur ne pouvant se prêter à un tel arbitraire.

Quant à nous, nous estimons que la désignation des classificateurs telle qu'elle est prévue par la loi, est défectueuse. Les représentants des propriétaires fonciers devraient être choisis par des organisations compétentes, par les groupements professionnels : Chambres d'agriculture ou Offices agricoles.

Il est probable que les organisations agricoles qui désigneraient les classificateurs, proposeraient les plus aptes à remplir ces fonctions, et le Contrôleur trouverait auprès d'eux, sinon des collaborateurs, du moins des gens vraiment capables de faire un classement impartial des parcelles, en ne tenant compte que de leur fertilité et non de la nuance politique de leurs propriétaires.

Pour ces motifs, nous estimons que l'article 8 de la loi du 29 mars 1914 devrait être modifié comme suit : « Lors de la révision des évaluations dans chaque commune, les tarifs des évaluations et le classement des parcelles par nature de culture et par classement seront établis par le contrôleur des Contributions directes assisté de cinq classificateurs désignés par l'Office Agricole ou la Chambre d'Agriculture ».

Nous savons bien que la désignation de deux classificateurs étrangers à la commune a pour but d'obvier, dans une certaine mesure, à l'inconvénient signalé ; mais, la plupart du temps, les classificateurs forains n'assistent pas aux séances de la Commission.

Par ailleurs, il est facile au Maire de ne porter sur sa liste des classificateurs que des forains qui ne sauraient se déplacer facilement et qui, par conséquent, ne répondent pas à la convocation.

L'article 29 de la loi du 13 juillet 1925 est venu modifier quelque peu l'article 8 de la loi du 29 mars 1914 ; mais, pas dans le sens que nous indiquons.

Il se borne à dire que les classificateurs pourront, non seulement être choisis parmi les propriétaires fonciers, mais aussi parmi les contribuables assujettis dans la commune à l'impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole. De ce fait, des fermiers ou des métayers peuvent être désignés comme classificateurs. Cela s'explique très bien, car, si ceux-ci ne supportent pas directement l'impôt foncier, ils sont intéressés à une bonne assiette de cet impôt ; plus il est lourd, plus les conditions des propriétaires sont élevées. De plus, étant donné l'incidence de l'impôt foncier sur la contribution des bénéfices agricoles, ils sont directement intéressés comme exploi-

tants. En outre, dans certaines communes où les principales propriétés sont affermées, il est certain que fermiers et métayers sont les personnes les plus aptes à renseigner et documenter le contrôleur.

Le nouvel article prévoit des classificateurs suppléants que n'avait pas prévu la loi du 29 mars 1914. Ils sont nommés dans les mêmes conditions que les classificateurs titulaires, les uns et les autres étant choisis par le Préfet sur une liste de vingt noms donnée par le Conseil municipal.

Le nouveau texte légal prévoit également que les opérations de la révision seront effectuées par un « représentant » de l'Administration des Contributions directes. Il faut entendre par là qu'elles ne seront pas nécessairement exécutées par le Contrôleur, mais pourront être confiées à un agent spécial.

Cette mesure plutôt mauvaise pour la bonne marche des opérations, est rendue indispensable par la crise du personnel. L'opération de la révision des évaluations représente une tâche énorme qui, par sa complexité même, demande du temps. Effectuée trop rapidement, elle pourrait comporter des erreurs sérieuses provenant de données mal étudiées. De plus, il est matériellement impossible de confier à l'agent chargé d'une circonscription les travaux supplémentaires d'une évaluation, sa besogne normale dépassant même actuellement sa capacité de travail.

Pour cela, il serait indispensable d'avoir dans chaque département un nombre de contrôleurs spécialisés, nombre variant avec la superficie et le chiffre des parcelles à évaluer et qui, sous la direction d'un Inspecteur, effectueraient les travaux d'évaluation.

Ce serait, à notre humble avis, le seul moyen pour assurer avec la rapidité du travail, l'unité des méthodes et la concordance des tarifs entre les diverses communes. Un directeur interrégional serait chargé d'assurer la liaison entre les départements qui composent la région en même temps que l'unité de vue. Par exemple, pour les quatre départements viticoles, Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault et Gard, le Directeur de l'Hérault pourrait être chargé de la direction des évaluations pour toute la région. La Direction Générale à Paris assurerait à son tour la liaison entre les diverses régions et donnerait les directives d'ensemble.

En cas de carence des classificateurs, le Préfet peut désigner d'office d'autres classificateurs en les choisissant parmi les personnes sur lesquelles on croit pouvoir plus particulièrement compter et qui offrent les garanties de compétence et d'impartialité désirables.

La Commission de classification peut valablement délibérer si le nombre des membres présents dépasse la moitié des membres dont elle se compose. Sous la seule réserve que le quorum soit atteint, la Commission prend ses décisions à la majorité absolue des membres présents.

Aucune disposition de loi n'exige que les propriétaires intéressés assistent aux opérations de la Commission d'évaluation (R. O., arrêt du Conseil d'Etat n° 4748) (1); d'autre part, un contribuable n'est pas

---

(1) Les arrêts du Conseil d'Etat précédés de la mention R.O. ont été tirés du Recueil officiel publié par l'Administration des Contributions directes ; ceux pour lesquels cette mention ne figure pas, ont été pris dans le *Bulletin des Contributions directes* connu sous le nom de Bulletin Dupont.

fondé à soutenir que le fait que les classificateurs ont concouru aux opérations d'évaluation des propriétés non bâties, a eu pour conséquence d'entacher d'irrégularités les dites opérations (arrêt du 15 mai 1919. — Martinet, Cher).

### *De la Commission départementale d'évaluation*

L'article 9 de la loi du 29 mars 1914 fixait ainsi les attributions et la composition de la Commission départementale d'évaluation :

« Les tarifs des évaluations par nature de culture et de propriété, qui n'auront pu être arrêtés par le service des contributions directes d'accord avec les classificateurs seront arrêtés par une commission instituée dans le département et composée de la manière suivante :

Le Préfet, président,

Deux conseillers généraux, nommés chaque année, pour l'année suivante par le Conseil Général.

Le Trésorier Payeur Général,

Le Directeur des Contributions Directes ;

Le Directeur de l'Enregistrement ;

Le Directeur des Services Agricoles.

Un représentant d'une association agricole, ou un agriculteur désigné, chaque année, par le Préfet.

L'Inspecteur des Contributions Directes remplissant les fonctions de Secrétaire. »

Les tarifs arrêtés par les agents des contributions et les classificateurs, sont, par les soins du Directeur

des Contributions Directes, notifiés au maire qui devra, dans le délai de cinq jours à compter de cette notification, les faire afficher à la Mairie et adresser au Directeur un certificat constatant l'affichage.

Nous voyons que l'article de loi cité ci-dessus prévoit « un représentant d'une association agricole ou un agriculteur désigné chaque année par le Préfet. »

L'article 30 de la loi du 30 juillet 1925 décide enfin d'assurer aux intérêts agricoles une représentation plus directe ; le représentant des agriculteurs sera désormais un propriétaire foncier désigné par la Chambre d'Agriculture. Toutefois, jusqu'à ce que celle-ci ait été constituée, ce membre sera désigné par l'Office Agricole départemental. On voit par là que le législateur entre, un peu timidement il est vrai, dans la manière de voir que nous avons exposée à propos de la désignation des classificateurs.

Il ne fait d'ailleurs que prendre à son compte le vœu émis par le Vice-Président de la Confédération Nationale des Associations Agricoles, M. Joseph Faure, sénateur, vœu repris sous forme d'amendement et qui avait été primitivement disjoint sur la demande du Président du Conseil, M. Poincaré.

Cette modification donne-t-elle satisfaction aux revendications légitimes des agriculteurs en cette matière ? A cette question il faut répondre par la négative si l'on en juge par le vœu émis au Congrès National de l'Agriculture Française qui s'est tenu à Rouen en 1925 : Le Congrès de l'Agriculture Française demande en effet.

« Que dans la Commission départementale prévue à ladite loi, les conseillers généraux désignés pour

en faire partie soient obligatoirement choisis parmi les exploitants ou propriétaires fonciers, que le nombre des agriculteurs soit porté à deux et que ces derniers soient désignés par les Associations agricoles en attendant la création des Chambres d'Agriculture.»

Quant à nous, nous désirerions voir modifiée la composition de la commission départementale dans un autre sens ; elle ne comprendrait plus de conseillers généraux, mais quatre agriculteurs désignés par l'office agricole départemental en attendant la création des Chambres d'Agriculture. De plus elle serait complétée par le Directeur des Contributions Indirectes dont la compétence sur certaines questions, notamment sur les questions viticoles ne saurait être douteuse.

Cette modification donnerait satisfaction aux organisations agricoles puisqu'elle rentre complètement dans le cadre du vœu émis à Rouen où elles demandent quatre représentants et donnerait en même temps à la commission un caractère purement technique.

Le nombre des représentants de l'Agriculture ne saurait être considéré comme exagéré si on en juge par la constitution des commissions chargées d'établir les coefficients applicables aux contribuables passibles de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (2/5 de commerçants et industriels.) De plus, la commission constituée comme nous l'indiquons, mettrait les termes de la loi en harmonie avec les idées actuelles sans répondre au désir des éléments « extrémistes » des revendications agricoles qui pensent que les agriculteurs devraient y être en majorité.

Pour nous, nous ne saurions concevoir un système

fiscal où chaque catégorie de redevables serait chargée elle-même de fixer les bases et le montant de la contribution ; il est probable, s'il en était ainsi, que la situation financière déjà si angoissante serait vite désespérée.

### *Commission centrale d'évaluation*

Les attributions et la composition de la commission centrale d'évaluation sont déterminées par l'article 10 de la loi du 29 mars 1914.

« Dans le mois de l'affichage, le maire, autorisé par  
» le Conseil Municipal, et le Directeur des Contribu-  
» tions Directes pourront respectivement faire appel  
» des décisions de la commission départementale  
» devant une Commission Centrale qui statuera  
» définitivement.

» Cette Commission instituée au Ministère des Fi-  
» nances sera composée comme suit :

« Le Ministre des Finances, ou son délégué, Pré-  
» sident ;

» Un sénateur et deux députés nommés par décret ;

» Le Directeur général de la comptabilité publique ;

» Le Directeur Général des Contributions directes ;

» Le Directeur Général de l'Enregistrement ;

» Un fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture,  
» désigné par le Ministre de l'Agriculture ;

» Un employé supérieur de la Direction Générale  
» des Contributions Directes, désigné par le Ministre  
» des Finances, remplira les fonctions de Secrétaire  
» avec voix consultative ;

» Un ou plusieurs employés des Contributions  
» Directes pourront être désignés comme secrétaires  
» adjoints. »

Il est une remarque qui vient immédiatement à l'idée, c'est que cette commission presque exclusivement composée de fonctionnaires, ne comprend aucun agriculteur.

Cette lacune importante a été comblée par l'article 31 de la loi du 31 juillet 1925, qui est venu donner satisfaction en partie (un député et un propriétaire foncier au lieu de deux députés) aux vœux des agriculteurs qui demandaient « que fassent partie de la Commission Centrale, où il n'y a pas un seul agriculteur, deux agriculteurs nommés par le Ministre de l'Agriculture, sur une liste de candidats présentée par les grands groupements agricoles » (Compte rendu du Congrès de la Confédération Nationale des Associations Agricoles, 1924, page 185).

Pour nous, selon l'idée exprimée à propos des classificateurs et de la Commission départementale d'évaluation nous préférierions voir les deux parlementaires remplacés par deux agriculteurs. De plus, deux membres suppléants seraient désignés ; ils seraient destinés à remplacer les délégués empêchés afin que l'agriculture soit toujours représentée.

## XII. — Travaux préliminaires de l'évaluation.

### TRAVAUX DU PERCEPTEUR

#### *Révision des natures de cultures*

La révision des indications relatives aux anciennes cultures en vue de faire ressortir pour chaque parcelle la nature de culture actuelle est confiée aux

percepteurs. Ces agents qui se trouvent sur place et ont un nombre de communes relativement restreint dans leur division, peuvent plus facilement que le contrôleur posséder ou recueillir les renseignements propres à la mise à jour des documents cadastraux quant à la désignation des natures de culture.

Ils sont en outre chargés de recueillir les données pour identifier les propriétés comprises dans les extraits d'acte de location qui leur sont communiqués.

Pour exécuter ces travaux, le Percepteur a reçu du Directeur des Contributions Directes, par l'intermédiaire de son chef hiérarchique, le Trésorier-Payeur Général, les documents nécessaires.

La révision des natures de culture anciennes, consiste à porter sur des feuillets d'évaluation, en regard des indications extraites de la matrice cadastrale, la nouvelle nature de culture.

Ce travail très important, le Percepteur l'effectue de concert avec les intéressés, propriétaires, usufruitiers, etc., qui ont été invités par voie d'affiche à se rendre à la Mairie pour indiquer les changements survenus dans les natures de culture de leurs immeubles. Cette révision ne porte que sur des changements de nature de culture importants, tels qu'une vigne devenue friche, où une lande devenue terre. Il ne s'arrête pas aux modifications de peu d'importance qui ne peuvent avoir qu'une influence restreinte sur le produit des propriétés. Pour qu'il ait un guide sûr, on a rangé les natures de culture en treize catégories (art. 18 de l'Instruction du 31 décembre 1908) et

en somme, il n'a à effectuer que les changements qui peuvent avoir pour effet de faire passer les propriétés d'une catégorie dans une autre.

Ces treize grandes catégories sont :

- 1° Terres ;
- 2° Prés et prairies naturels, herbages, pâturages ;
- 3° Vergers, cultures fruitières, arbres et arbustes ;
- 4° Vignes ;
- 5° Bois, aulnaies, sausseais, oseraies ;
- 6° Landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues ;
- 7° Carrières, ardoisières, sablières, tourbières ;
- 8° Lacs, étangs, mares, abreuvoirs, canaux non navigables, salins, salines et marais salants ;
- 9° Jardins autres que les jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières ;
- 10° Chantiers, lieux de dépôt, terrains à bâtir, rues privées ;
- 11° Terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces d'eau ;
- 12° Chemins de fer, canaux de navigation et dépendances ;
- 13° Sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances.

Chaque fois que le propriétaire répond à la convocation du percepteur, celui-ci recherche avec lui en se rapportant au plan cadastral, la nature de culture ou l'affectation de toutes les parcelles qui lui appartiennent. Lorsque le propriétaire ne se présente pas, le

percepteur fait appel au concours des personnes susceptibles de lui fournir des renseignements précis : maire, propriétaires voisins, fermiers, gardes champêtres. Dans le doute, il est absolument indispensable qu'il se transporte sur le terrain, pour constater de visu l'état des cultures afin que le travail présente toutes les garanties d'exactitude.

Ce système qui consiste à effectuer le travail en collaboration avec le propriétaire, parfait en théorie, donne dans la pratique de sérieux mécomptes. En effet, il arrive souvent que le propriétaire ne répond pas à la convocation du percepteur, soit qu'il n'habite pas la commune, ou encore, qu'il soit occupé par des travaux urgents. Nous croyons qu'il serait bon qu'on remplaçât ce système par celui de la déclaration qui présenterait plus de garanties. Qui, mieux que le propriétaire, connaît la culture actuelle de ses parcelles ? Au moment de l'évaluation, on enverrait au contribuable un relevé parcellaire de ses immeubles et il indiquerait, en regard de chaque parcelle, la nouvelle nature de culture. Cela éviterait des déplacements qui peuvent être onéreux et donnerait au travail une exactitude indiscutable.

Comme nous l'avons déjà signalé, en parlant du Cadastre, il est certain que la réalisation du *plan photographique communal* viendrait compléter utilement cette mesure en permettant, au vu de la photographie du territoire, au percepteur et aux propriétaires de bien situer les parcelles ou les divisions de parcelles chaque fois que le plan cadastral vieilli ne leur permettrait pas une reconnaissance sûre des terrains.

## TRAVAUX DU CONTRÔLEUR

*Recherches. — Classification. — Choix des types.  
— Tarif provisoire des évaluations. — Classement  
— Vérification du tarif provisoire. — Tarif  
définitif.*

Avant de commencer avec les classificateurs les travaux d'évaluation proprement dits, il est indispensable que le contrôleur réunisse les documents nécessaires à sa tâche et s'entoure de tous les renseignements utiles. Le receveur de l'Enregistrement qui lui a transmis les extraits d'actes de location et d'actes translatifs peut être pour lui un collaborateur bénévole des plus précieux. De par sa fonction, il est à même de lui fournir les indications les plus utiles sur le cours des fermages, sur les valeurs vénales des propriétés, sur les taux d'intérêts habituellement appliqués. Le contrôleur trouvera dans son bureau les mercuriales des dix dernières années. De même, les Inspecteurs et Conservateurs des Eaux et Forêts le renseigneront sur la valeur des bois, sur leur produit moyen annuel. Les Directeurs des Services agricoles pourront lui donner de sages indications sur les frais de culture à l'hectare selon les communes et la nature de culture, renseignements précieux en cas d'évaluation directe. Dans les régions viticoles il se renseignera auprès des Agents de l'Administration des Contributions Indirectes, consultera les déclarations de récoltes.

Ce travail préparatoire est de la plus grande importance car il a pour but de réunir tous les éléments certains utilisables pour établir le tarif des évaluations.

Muni de tous les documents transmis par le Directeur ainsi que des feuillets d'évaluation, mis à jour par le Percepteur des nouvelles natures de culture, il se rendra dans la commune pour procéder, de concert avec les classificateurs, aux travaux d'évaluation proprement dits.

**XIII. — Travaux d'évaluation proprement dits. —  
Classification. — Choix des types.**

Le premier travail du contrôleur dans la commune consiste à examiner avec la Commission de classification les natures de culture ou de propriété qui y sont représentées. Puis il détermine parmi les groupes de natures de culture le nombre de classes qu'il convient de créer pour tenir compte des degrés de fertilité du sol, de la valeur des produits et de la situation topographique des propriétés. Ainsi pour la commune de X, il y aura lieu de créer pour tenir compte de la différence de rendement entre les parcelles, trois classes pour les vignes, deux classes pour les prés, deux classes pour les terres, etc.

La classification est effectuée par catégories telles qu'elles sont prévues par l'article 18 de l'Instruction du 30 décembre 1908, à moins qu'il se trouve dans une catégorie une nature de culture spéciale dont le rendement diffère de beaucoup de celui des autres propriétés du même groupe.

De même pour les bois il est dérogé à cette règle

générale et on crée en ce qui les concerne des classes différentes par nature de bois ; taillis simples, taillis sous futaie, futaies feuillues et futaies résineuses.

L'Instruction du 31 Décembre 1908 indique à titre d'exemple que si une commune renferme des taillis sous futaies ou des taillis simples susceptibles d'être divisés les uns et les autres en deux classes il y a lieu d'établir quatre classes pour les bois : deux pour les taillis sous futaie et deux pour les taillis simples.

La loi n'a pas déterminé combien de classes il y avait lieu de créer pour chaque catégorie ; les classificateurs et le contrôleur ont donc toute latitude à ce sujet. Ils doivent éviter de créer un trop petit nombre de classes qui ne permettrait pas de faire un classement équitable des parcelles selon leur fertilité, mais ils doivent aussi éviter d'en créer un trop grand nombre qui augmenterait les difficultés du classement.

L'Instruction recommande autant que possible de se limiter à trois et il est certain que trois classes suffiront dans la plupart des natures de culture et correspondront aux degrés de fertilité suivants : bon, passable, médiocre.

Pour les propriétés dont les natures de culture ne donnent de revenus qu'un certain nombre d'années après la plantation (vignes, bois) on n'établit pas de classification distincte même si elles se trouvent au moment de l'évaluation dans la période d'improductivité. Ces propriétés (vignes-bois) doivent être classées par comparaison avec les immeubles de même nature et même valeur en plein rapport (arrêt du 1<sup>er</sup> juin 1922 — Dubrès Landes).

### *Choix des types*

Pour faciliter le classement dont nous parlons plus loin on recherche dans chacune des classes créées des parcelles ou des groupes de parcelles de superficie assez étendue et bien homogènes. Parmi les parcelles remplissant ces conditions on choisit de préférence celles qui sont louées ou fait l'objet de transactions récentes. Ces parcelles pouvant caractériser la valeur locative de chaque classe serviront de « types » auxquels on comparera les autres parcelles. Ces types sont pris en général dans les exploitations de moyenne importance.

#### **XIV. — Tarif provisoire des évaluations.**

La formation du tarif provisoire d'évaluation constitue la partie la plus délicate et la plus difficile du travail d'évaluation. Le tarif doit présenter pour chaque classe par hectare la valeur locative actuelle et la valeur vénale moyenne.

Le contrôleur doit y apporter beaucoup d'attention, écarter soigneusement tous les éléments qui pourraient être regardés comme arbitraires, se livrer à un travail approfondi pour élaborer un tarif solide qui ne puisse être discuté avec quelque apparence de fondement et qui, tout en sauvegardant les intérêts du Trésor, ne puisse mériter aucun reproche d'exagération.

Les moyens à employer selon les cas, sont définis par l'article 21 de l'Instruction du 31 décembre 1908 que nous citons littéralement : « En principe, les valeurs locative et vénale moyennes par hectare, que la révision a pour objet de dégager, sont déduites des données fournies par les actes de location et par les actes translatifs concernant des propriétés situées dans la commune, ou en cas d'insuffisance de ces actes, par les documents de même nature concernant des immeubles situés dans les communes voisines. À défaut d'actes de location, la valeur locative moyenne est déterminée, soit par comparaison, soit par l'application d'un taux d'intérêt à la valeur vénale, soit enfin, par voie d'appréciation directe. De même, si les actes translatifs ne renferment aucune indication utile, on procède à l'estimation de la valeur vénale moyenne par comparaison ou par appréciation directe ».

D'après l'Instruction, le premier moyen, celui qui doit être préféré aux autres chaque fois qu'on peut l'appliquer, c'est la détermination de la valeur locative par les *Baux et Locations*. Le deuxième moyen établi en partant de la valeur vénale est obtenu par les *Actes translatifs*. En l'absence d'actes de location ou de ventes utilisables, on procède par *comparaison*, et enfin, lorsque les trois moyens précédents font défaut, on a recours à l'*évaluation directe*. Ainsi donc, le législateur a considéré que le procédé qui consiste à déterminer la valeur locative par voie d'évaluation directe n'était à retenir qu'en dernier lieu. Nous verrons plus loin que, vu les fluctuations des valeurs actuelles, c'est celui qui présente aujourd'hui le plus de garanties pour le contribuable.

Ce sont ces quatre moyens que nous allons examiner en détail.

### *Baux et Locations*

Pour déterminer les éléments des tarifs en fonction du prix des baux le contrôleur fait un examen attentif des actes de location dont il dispose. Il vérifie si les prix portés correspondent à la situation présente et s'ils pourraient être maintenus au cas où l'on procéderait au renouvellement de ces actes. Il est bon de remarquer et de noter dans quelles circonstances ces baux ont été passés ; s'ils ne portent pas sur des biens extrêmement supérieurs en qualité ou infiniment inférieurs à la généralité des biens de la commune. C'est ici que les connaissances locales des classificateurs peuvent être précieuses. De même quand les baux s'appliquent à des corps de ferme, des groupes de parcelles, à un domaine ou héritage, il convient d'apprécier la valeur locative moyenne à l'hectare que peuvent comporter les propriétés de chacune de ces catégories. On aura soin de remarquer qu'il n'y a pas lieu de tenir compte pour la formation du tarif des évaluations, ni des redevances payées par les locataires des droits de chasse, ni par voie de conséquence des dommages que le gibier peut, dans certains cas, causer aux récoltes (1, 1908, article 21).

En principe tous les actes de location en cours doivent être ventilés, sauf si ces actes présentent un caractère anormal par suite de clauses spéciales qui y sont insérées, ou par suite de circonstances de fait bien établies. Dans ce cas les causes pour

lesquelles les actes dont il s'agit sont écartés doivent être mentionnées. Si les baux à ferme faisaient complètement défaut, le contrôleur pourrait utiliser des baux à portions de fruits. Dans ce cas il examine avec les classificateurs la valeur des produits que retirent annuellement les propriétaires de domaines faisant l'objet de baux à colonage partiaire ou de baux à comptant et considère les résultats obtenus comme des prix de fermage (I, 1908, article 46).

Prenons un exemple simple d'évaluation par les baux : Supposons un domaine de 200 hectares composé de 100 hectares de vignes, de 50 hectares de terres et de 50 hectares de près loué 120.000 francs. La culture dominante dans la commune est la vigne dont la première classe qui est la classe du domaine indiqué se loue 800 francs l'hectare. Valeur locative des vignes 80.000 francs. Reste pour la terre et les près  $120.000 - 80.000 = 40.000$  francs. Comme la valeur locative des près égale dans la commune la valeur locative des terres, la valeur locative à l'hectare pour chacune de ces natures de culture sera de 400 francs. L'évaluation est encore plus simple si le bail porte sur une parcelle bien déterminée qui ne comporte qu'une seule nature de culture.

### *Evaluation par comparaison*

En ce qui concerne les natures de culture pour lesquelles l'exploitation par le propriétaire constitue la règle générale, les valeurs locatives moyennes par hectare sont en principe déterminées par comparaison avec celles qui ont été déduites des actes de location

pour les autres natures de cultures soit dans la commune, soit dans les communes voisines (I, 1908, article 23).

On compare telle parcelle à telle autre parcelle similaire dont on connaît le loyer et on dégage ainsi la valeur locative.

### *Evaluation d'après la valeur vénale*

Lorsque les termes de comparaison font défaut le contrôleur déterminera la valeur vénale moyenne par classe. Cette valeur vénale étant en général en relation directe avec le loyer il suffit d'y appliquer le taux normal d'intérêt pour en déduire la valeur locative moyenne (I, 1908, article 24).

### *Evaluation directe*

Il arrivera assez souvent que dans certaines régions, en particulier les régions viticoles du Midi, que ni l'un ni l'autre des moyens ci-dessus indiqués ne pourront être employés. Dans ce cas il sera indispensable de recourir à l'évaluation directe. C'est le mode d'estimation le plus difficile et qui exige de la part du contrôleur et des classificateurs des connaissances approfondies, beaucoup de soin et d'attention. La nécessité de déterminer le produit brut et ensuite les dépenses d'exploitation ainsi que la part qui correspond au bénéfice agricole exige des calculs complexes.

Ces calculs, pour présenter le maximum de garanties pour les contribuables doivent porter sur plusieurs années ; à notre point de vue ils devraient porter sur quinze années en déduisant les deux meilleures et les deux plus mauvaises.

Mais si cette méthode demande beaucoup plus de peine que celles ci-dessus mentionnées, elle permet un travail plus scientifique et plus précis et dans la majeure partie des cas devra leur être préférée. En effet, pour si simples qu'elles apparaissent, et justement à cause de leur simplicité, elles n'arrivent pas toujours à dégager des résultats équitables.

Ainsi l'évaluation d'après la valeur vénale devra être écartée le plus souvent car celle-ci n'est pas en relation étroite avec le produit net. Par exemple, des parcelles de petite superficie seront également toujours payées plus cher que des domaines importants alors même que le rendement sera inférieur par le seul fait qu'un plus grand nombre d'acheteurs seront sur les rangs. De même les terres ou vignes qui entourent les grandes villes comportent toujours une valeur vénale plus élevée. Exemple : Les vignes de la plaine de Nîmes ou de Montpellier rapportent relativement beaucoup moins que les vignes de Camargue ; elles se paient néanmoins beaucoup plus cher. Autre fait à contrôler en ce qui concerne la vigne dans le Midi, mais qui est vrai dans d'autres régions pour la culture dominante. Il est démontré que dans une région où tout ce qui peut être occupé par la vigne est en vignoble les domaines viticoles ne s'accroissent qu'aux dépens des vignobles voisins d'où hausse de ceux-ci. Dans les régions où il y a de la terre libre, le vignoble s'accroît par la mise en culture de nouvelles terres. C'est ainsi que dans l'Hérault la valeur vénale

de l'hectare de vigne a toujours été plus élevée que dans le Gard ce qui a incité de nombreux propriétaires de Béziers ou de Montpellier à acheter des domaines dans ce département attirés par leur bas prix relatif ; la plupart d'ailleurs ont eu des déceptions, n'ayant pu amener ces vignobles au degré de production qu'ils escomptaient.

La détermination du produit net et de la valeur locative à l'hectare en ce qui concerne la vigne peut se faire d'une façon très scientifique. Prenons par exemple la commune de Nîmes et faisons porter dans un but de simplification les calculs sur trois années : Si on part des déclarations de récoltes on constate en prenant les années 1920-1921-1922 que la production moyenne à l'hectare pour ces trois années est de 48, 25, et 70 hectolitres, soit une moyenne de

$$\frac{48 + 25 + 70}{3} = 47 \text{ h. 6}$$

Le prix moyen de l'hectolitre de vin pour la même période est de

$$\frac{90 + 55 + 57}{3} = 67 \text{ francs,}$$

ce qui donne à l'hectare un produit brut de 3.189 fr. 20 centimes. On peut admettre avec la majorité des viticulteurs que le produit net est égal au 40 % du produit brut

$$\frac{3.189,20 \times 40}{100} = 1.275 \text{ fr. 68 centimes.}$$

Ce produit net contient à la fois la rente foncière (valeur locative) et le bénéfice agricole, on admet

généralement avec les techniciens des questions agricoles (1) que l'un équivaut à l'autre ce qui donne à l'hectare une valeur locative de

$$\frac{1.275,68}{2} = 637 \text{ fr. } 84 \text{ centimes.}$$

Ce calcul du produit net peut servir à vérifier le cas échéant les tarifs des évaluations et d'assurer par là des évaluations homogènes dans tout un département.

Si nous prenons par exemple le département de l'Hérault nous constatons qu'il y a 184.000 hectares de vignes qui produisent en moyenne 12 millions d'hectolitres de vins soit 64 hectolitres par hectare. Les frais de culture varient avec la production et peuvent aller de 2.000 à 7.000 francs, mais dans un domaine tenu sans soins exagérés et où la vigne ne reçoit que l'indispensable, les frais de culture sont de 3.000 francs par hectare environ. La production moyenne étant de 64 hectolitres à 10° à 7 francs le degré, le produit brut est de 4.480 francs.

Le produit net  $4.480 - 3.000 = 1.480$ .

$$\text{Valeur locative } \frac{1480}{2} = 740 \text{ francs.}$$

Si on double la production les frais de culture s'élèvent aux environs de 4.500 francs pour un ren-

---

(1) C'était également l'opinion de M. Louis-Jacques Dumesnil, rapporteur de la loi du 16 Juillet 1917.

dement de 128 hectolitres de vin qui ne titrera plus que 8 degrés soit

$$1.024^{\circ} \times 7 = 7.168 \text{ francs de produit brut.}$$

$$\text{Produit net } 7.168 - 4.500 = 2.660 \text{ francs.}$$

$$\text{Valeur locative } \frac{2.660}{2} = 1.330 \text{ francs.}$$

Si la production triple les frais de culture s'élèvent pour une production de 192 hectolitres à 5.500 francs. Le vin obtenu ne pèse plus que 7 degrés, soit

$$1.344^{\circ} \times 7 = 9.408 \text{ francs de produit brut.}$$

$$\text{Produit net } 9.408 - 5.500 = 3.908.$$

$$\text{Valeur locative } \frac{3.908}{2} = 1.954 \text{ francs.}$$

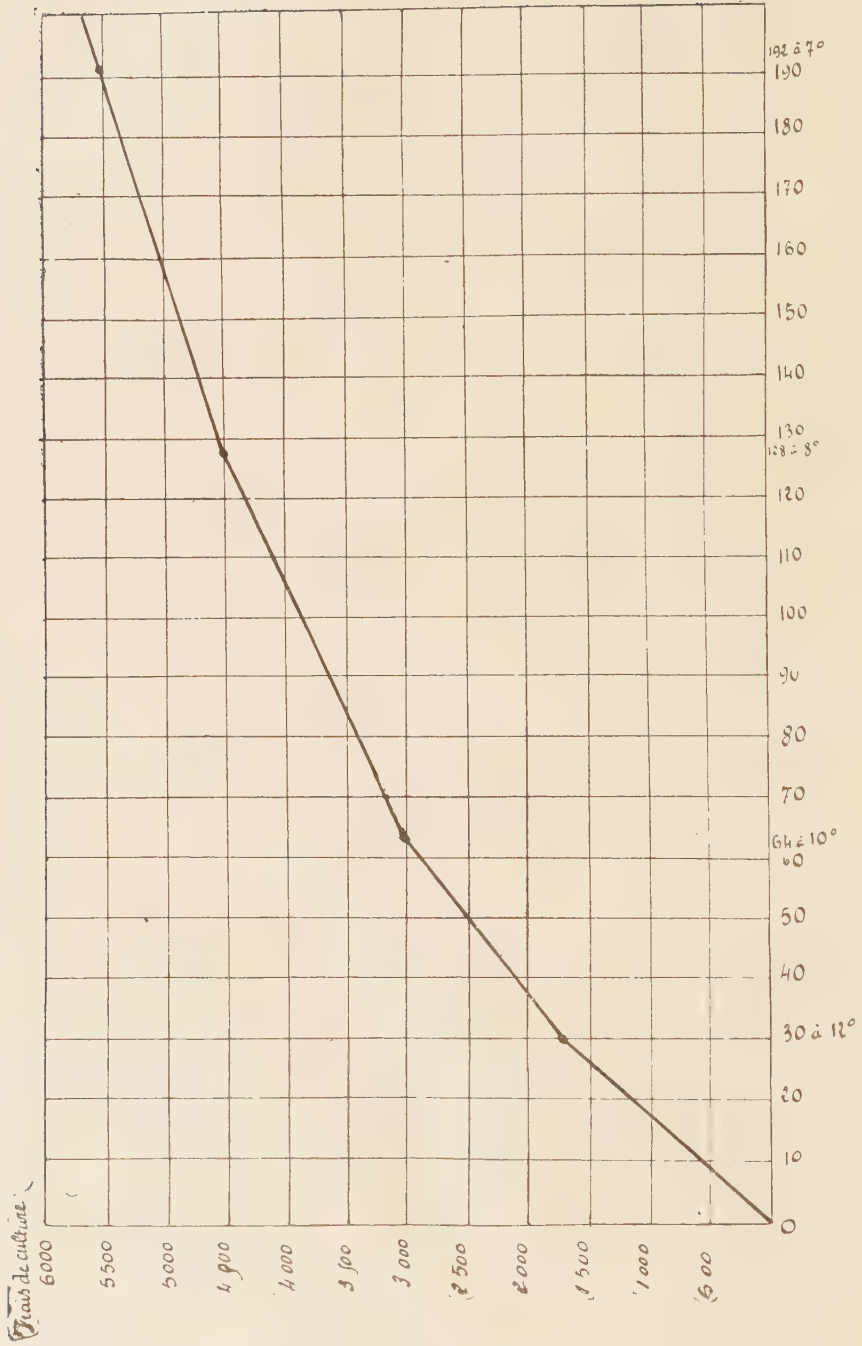
Pour une production de 30 hectolitres à 12 degrés les frais de culture atteignent 1.700 francs, soit

$$\text{le produit brut } 30 \times 12 = 360^{\circ} \times 7 = 2.520 \text{ francs.}$$

$$\text{Produit net } 2.520 - 1.700 = 820.$$

On peut immédiatement constater que le produit net et la valeur locative sont régulièrement proportionnels au nombre de degrés produits. Dans le cas de l'Hérault il est sensiblement égal au 1/3 du produit brut. Il est certain que cette méthode est applicable à tous les départements produisant des vins ordinaires. Nous en exposons les résultats dans le graphique ci-après.

Production in  $H_2^{15}$



Ce système de l'évaluation directe peut donner dans beaucoup de régions des résultats scientifiques qui, tout en sauvegardant les intérêts du Trésor, peuvent être acceptés par les redevables.

Ce procédé pourrait jouer d'une façon à peu près parfaite si le tarif au lieu d'être établi par la *Commission communale* qui ne dispose pas toujours de renseignements statistiques suffisants, était établi par la *Commission départementale*, qui à la fois par l'importance des documents dont elle pourrait disposer et la compétence particulière des commissaires qui la composent, pourrait effectuer un travail à peu près parfait.

## XV. — Évaluations spéciales

### *Évaluation des bois*

Selon l'article 26 de l'Instruction du 31 décembre 1908, le revenu moyen des propriétés forestières est déduit de leur produit réel, tant en ce qui concerne les bois ordinaires, dont l'exploitation se fait à de courtes révolutions, qu'en ce qui touche les bois futaies d'essences diverses exploités à des âges beaucoup plus avancés.

Lorsque la superficie boisée est importante, le contrôleur et les classificateurs procèdent de la façon suivante : ils choisissent pour chaque nature de bois, celles des adjudications qui concernent les coupes correspondant le mieux à la productivité moyenne,

soit de l'ensemble des bois de la catégorie envisagée, si tous peuvent être rangés dans une même classe, soit de chacune des classes établies pour cette nature de propriété s'il en a été fait plusieurs. D'après l'âge des bois compris dans les adjudications ils calculent pour chaque coupe le *produit brut* annuel moyen en faisant une distinction le cas échéant entre le taillis et la futaie (prix du taillis et prix de la futaie vendus, divisés par l'âge respectif de ces bois). Ils déterminent ensuite pour chaque classe, le produit brut moyen par hectare ressortant de l'ensemble des coupes prises comme éléments d'évaluation de cette classe ; ils en retranchent les frais d'entretien, de gestion, de garde et de repeuplement et obtiennent ainsi le produit moyen par hectare. Ce résultat est majoré ; lorsqu'il y a lieu, en raison de l'importance des revenus nets provenant d'autres sources (résine, écorce, fruits divers). (1)

Pour le calcul de la majoration en cause, on tient compte de ce que la vente de ces produits procure un revenu dont l'un, perçu par le propriétaire, est la rente foncière et l'autre constitue le bénéfice agricole. En particulier lorsque dans les plantations de pins la récolte de la résine est effectuée par métayers, la part revenant au propriétaire dans le produit de cette récolte doit être dans la mesure où elle rémunère sa participation à l'exploitation considérée comme un bénéfice agricole. Le surplus seul est à comprendre dans l'évaluation du revenu foncier concurremment avec la recette provenant de la vente des coupes.

---

(1) Voir Débats parlementaires, séance du 26/2/1924 (J. O. pages 240-242-244-245).

Dans certaines communes si les bois sont peu importants les éléments d'appréciation directe peuvent faire défaut. Dans ce cas le revenu moyen à l'hectare des terrains boisés est calculé par comparaison avec celui des autres natures de culture. (I. 1908, article 26)

*Evaluation des carrières, ardoisières, sablières ; des chantiers, lieux de dépôt, et terrains à bâtir ; des parcs et terrains d'agrément ; des chemins de fer et canaux de navigation ; des sols, cours et dépendances des propriétés bâties.*

Les terrains servant de carrières, ardoisières, ou tourbières doivent être évalués en raison du loyer réel dont ils seraient susceptibles s'ils étaient cultivés normalement, abstraction faite de la plus value afférente à leur affectation spéciale. On ne doit pas faire entrer en ligne de compte les bénéfices industriels provenant de leur exploitation, ceux-ci ne pouvant être assimilés à des revenus fonciers. (I. 1908, article 27).

Les terrains à bâtir ne peuvent en général être évalués au moyen d'actes de location. Leur valeur locative se détermine en appliquant à la valeur vénale le taux moyen d'intérêt des placements en immeubles dans la commune.

La valeur vénale à retenir est celle qui correspond à la situation au moment de l'évaluation. Pour un lot de terrains à bâtir comprenant plusieurs parcelles on ne pourrait logiquement appliquer à l'ensemble du lot la valeur unitaire résultant du prix auquel

quelques unes des parcelles auraient trouvé acquéreur : ce qu'il faut envisager c'est le prix de vente de l'ensemble du lot au moment du travail.

Les règles indiquées ci-dessus s'appliquent aux *rues privées* lorsque étant données les conditions dans lesquelles elles sont établies elles ne peuvent être considérées comme des dépendances directes et indispensables des bâtiments qu'elles bordent (R. O. Arrêts du Conseil d'Etat 4741 et 4900) (1) (Les voies privées sont régulièrement rangées dans la même catégorie de nature des propriétés que les terrains à bâtir). (Arrêt du 8 décembre 1922. Société anonyme le Comptoir Central, Seine-et-Oise). De même en ce qui concerne les terrains à bâtir ou les *rues privées* on ne pourrait se prévaloir de ce que ces terrains sont improductifs pour prétendre qu'ils ont été cotisés à tort. (R. O. 4742).

En ce qui concerne les parcs, pièces d'eau, avenues et autres terrains enlevés à la culture pour le pur agrément et ne faisant pas l'objet de locations l'article 29 de l'Instruction du 31 décembre 1908 précise que la valeur locative est déterminée en fonction de la valeur vénale. Si les actes translatifs font défaut, le contrôleur et les classificateurs opèrent alors par voie de *comparaison* avec les éléments d'information recueillis dans les communes voisines appliquant ainsi les règles générales que nous avons indiquées au début de ce chapitre.

---

(1) Les arrêts du Conseil d'Etat précédés de la mention R. O. ont été pris du Recueil Officiel publié par l'Administration des Contributions Directes. Ceux pour lesquels cette mention ne figure pas ont été pris dans le Bulletin des Contributions Directes, connu sous le nom de Bulletin Dupont, du nom de l'éditeur.

Pour les chemins de fer et les canaux de navigation, l'article 30 de l'Instruction de 1908 précise qu'il y a lieu de les placer sur le même pied que les meilleures terres labourables de la commune. Cette règle s'applique aux terrains occupés par les chemins de fer proprement dits ou leurs francs-bords. Les terrains situés en dehors des bornes extérieures de ces ouvrages sont évalués, suivant leur affectation, au même titre que les autres propriétés analogues ainsi, du reste que les parcelles qui même à l'intérieur des clôtures posés par la Compagnie ont reçu une affectation spéciale.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est formelle en ce sens. Jugé ainsi notamment en ce qui concerne des terrains à usage de jardin, qui sont régulièrement cotisés en cette qualité et en ce qui touche les jardins de garde barrière et de chef de gare, même si ces jardins se trouvent à l'intérieur des clôtures posées par la Compagnie (R. O. 4841 arrêt du 31 Mars 1922 Compagnie de Chemins de fer de Paris à Orléans. Loiret).

Les sols, cours et dépendances des propriétés bâties ne reçoivent pas d'évaluation et ne figurent sur les documents cadastraux que pour mention de leur étendue superficielle ; il en est de même pour les emplacements utilisés pour un usage commercial ou industriel (Loi du 29 mars 1914, articles 3 et 4).

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que ces dispositions sont applicables aux sols et dépendances de toutes les constructions alors même que les bâtiments en cause bénéficieraient d'une exemption temporaire ou permanente de cette contribution.

Le Conseil d'Etat a décidé que les terrains à con-

sidérer comme formant une dépendance indispensable et immédiate des constructions sont les emplacements de faible étendue attenants et servant d'accès ou de dégagement aux dites constructions (cours, passages, petits jardins) et qui ont dû être compris dans l'évaluation des propriétés bâties. (1)

D'autre part, il résulte de la Circulaire 1.113, page 12, que les dispositions de l'article 2 de la loi du 26 décembre 1908, doivent être appliquées dans les gares de chemins de fer, non seulement au sol des constructions proprement dites, mais encore à celui des voies, tronçons des voies et appareils auxquels la jurisprudence reconnaît le caractère de propriétés bâties.

Il y a lieu de ne considérer comme sol de voie ferrée que le terrain compris entre les extrémités des traverses sur lesquelles reposent les rails (R. O., arrêt 3803).

---

(1) Voir aussi Débats parlementaires *Journal Officiel* du 26/2/26 page 280.

« M. le Commissaire du Gouvernement — Prenons comme exemple une usine. Si elle compte une cour d'une grande étendue, d'un hectare je suppose, qui reste inoccupé et où il pousse simplement de l'herbe, ce terrain sera traité comme propriété non bâtie. Si cette cour est, au contraire, affectée au service de l'usine, si l'on y dépose des matériaux, des outils, des approvisionnements, ce terrain sera considéré comme un chantier et considéré comme tel. Mais, d'une manière générale, ce qu'on entend par dépendances indispensables et immédiates, c'est une bordure de faible largeur, de un à deux mètres, entourant les bâtiments de l'usine et servant de dégagement ».

## XVI — Classement des Propriétés.

Selon l'article 33 de l'Instruction de 1908 le classement des propriétés est effectué par le contrôleur et les classificateurs au vu du plan cadastral. Ici aussi comme pour les travaux de classification l'utilité du plan photographique n'est pas discutable. Combien le travail serait plus facile et plus précis si les classificateurs et l'agent du fisc avaient devant les yeux la photographie de la parcelle à classer. Aussi dans la pratique en l'absence de ce plan photographique les hésitations des classificateurs sont nombreuses ; très souvent le nom des contribuables qui acquittent habituellement la cote des propriétaires permettra de vaincre les difficultés, mais parfois ces indications insuffisantes et la Commission devra se transporter sur les lieux pour effectuer la reconnaissance des propriétés, opération très longue à laquelle les classificateurs ne sont pas toujours disposés leurs fonctions étant gratuites et leur temps précieux.

Selon les prescriptions de l'article 34 les parcelles une fois reconnues le contrôleur recommande aux classificateurs de faire abstraction de la personnalité du propriétaire et de ne considérer, pour la répartition des immeubles entre les diverses classes, que le degré de fertilité du sol et les avantages pouvant résulter au point de vue des facilités d'exploitation, de la situation topographique des parcelles. Il les invite à

comparer la productivité des propriétés envisagées avec celle des types choisis, et à fixer le classement d'après les résultats de cette comparaison.

La jurisprudence du Conseil d'Etat dont les arrêts sont nombreux depuis la dernière évaluation permet de résoudre à propos du classement les quelques difficultés de fait qui pourraient surgir.

Ainsi, il a été jugé que les terrains destinés à la construction ont été régulièrement imposés comme terrains à bâtir, bien qu'ils aient fait l'objet de locations, d'ailleurs révocables au gré des propriétaires et comportant pour les preneurs interdiction de tenter aucune culture. (Arrêt du 24 Mars 1922. Société Civile des terrains de Longchamps, Ille-et-Vilaine).

De même, ont été à bon droit classées comme terrains d'agrément des parcelles formant dépendance immédiate d'une maison d'habitation, qui sont entourées de murs et fossés qui ont été coupées d'allées et aménagées dans un but d'agrément, alors d'ailleurs que le propriétaire, s'il prétend que les dites parcelles sont productives de revenus, n'établit pas qu'elles soient l'objet d'une exploitation agricole ou forestière régulière. (R. O., Arrêt 4899).

De même pour les terrains aménagés pour les sports et qui y sont exclusivement affectés. Le fait que des coupes de foin sont effectuées dans les terrains ne permet pas de considérer ceux-ci comme étant l'objet d'une exploitation agricole, ces coupes étant faites en vue de les maintenir dans l'état que nécessite leur destination et ne donnant, en égard à leur superficie, qu'un produit minime et d'ailleurs accessoire (R.O., Arrêt 4898).

Les propriétés momentanément improductives par suite de plantations ou de replantations sont classées par comparaison avec les immeubles de même nature et de même valeur en plein rapport. (article 37 de l'Instruction de 1908, et R. O., Arrêt 4840).

Quant aux terrains arides qui sont complètement improductifs de revenus ils doivent être rangés dans le sixième groupe (landes, terres, vaines et vagues, etc.), où ils font l'objet d'une classe spéciale pour laquelle on peut, le cas échéant, ne mentionner aucune valeur locative au procès-verbal des opérations. (Circ. 1113, page 14).

#### XVII. — Vérification du Tarif Provisoire. — Ventilations.

Les travaux précédents ont eu pour objets déterminer la valeur locative des **propriétés** non bâties d'après un tarif établi par nature de culture et de propriété. Or comme nous l'avons déjà vu chaque fois qu'il a été possible l'évaluation des propriétés a dû être effectuée à l'aide de baux ou de déclaration de locations verbales dûment enregistrés.

Aussi pour vérifier l'ensemble du travail on fera l'opération inverse en ventilant les baux. Le rapprochement des valeurs locatives obtenues par les deux procédés constitue le meilleur moyen de contrôle des évaluations : Détermination de la valeur locative des

propriétés d'après les actes dont elles sont l'objet et calcul de la valeur locative pour les propriétés d'après les résultats de classement.

Lorsque les résultats des deux calculs sont en concordance ou que leur comparaison ne fait ressortir que des différences peu importantes, ce qui doit être le cas le plus général, on peut conclure, d'une part, que les actes ventilés ont été passés dans des conditions normales et d'autre part que le tarif des évaluations provisoires et le classement présentent des garanties suffisantes d'exactitude (L. 1908. articles 41 et 42).

Le rapprochement peut faire apparaître au contraire des différences importantes; il appartient à la commission d'en rechercher les causes : tantôt elles proviendront du fait que les locations ont été consenties dans des conditions anormales (convenances personnelles du preneur, relations existant entre propriétaire et fermier, durée plus ou moins prolongée de la location etc.), tantôt elles feront ressortir des erreurs de classement qu'il conviendra de redresser ou bien un défaut d'exactitude de tarif provisoire qu'il faudra corriger.

Pour arriver à des résultats probants il importe que la ventilation des baux ait été faite avec tout le soin désirable. Il arrivera souvent que le prix du bail aura dû être majoré de certaines charges mises à la charge du preneur mais qui en droit devraient incomber au propriétaire.

Ainsi on ne manquera pas d'ajouter au prix du bail lorsque ces charges seront payées par le fermier :

la contribution foncière (propriétés bâties et non bâties);

la taxe des biens de main-morte;

l'assurance des bâtiments ;  
les frais de curage des fossés ;  
la part que le bailleur s'est réservée dans le croît des animaux ;  
la valeur des labours, charrois et autres travaux que le preneur s'engage à faire pour le bailleur sur les terres que celui-ci possède en-dehors des biens loués.

Par contre, il y a lieu de déduire selon l'article 39 de l'Instruction de 1908 l'intérêt des cheptels calculé sur le pied de 4<sup>e</sup> % de leur valeur en capital et la valeur locative des propriétés bâties (maisons, usines, bâtiments ruraux) et celle des objets mobiliers compris dans les actes.

Il peut arriver qu'un désaccord surgisse entre le contrôleur et les classificateurs ; si l'entente ne se fait pas les chiffres indiqués par les classificateurs sont indiqués au procès-verbal. Le contrôleur prend note des motifs invoqués pareux à l'appui de leurs chiffres, puis il recueille tous les renseignements propres à éclairer le Directeur et la Commission départementale des évaluations.

#### **XVIII. — Dispositions Diverses. — Achèvement des Travaux. — Tarif Définitif.**

Comme nous l'avons indiqué il n'y a pas lieu de faire entrer en ligne de compte pour la formation du tarif des évaluations provisoires les redevances payées par les locataires des droits de chasse. Cependant les chasses gardées et spécialement entretenues pour l'agrément constituent des sources de revenus effectifs

souvent importants. Le contrôleur procède à l'évaluation de la valeur locative des chasses dont il s'agit. Les opérations terminées il rédige un procès-verbal sur lequel il relate les incidents qui ont pu se produire pendant le classement ainsi que les observations ou remarques intéressantes faites au cours de cette partie du travail. (I. 1908, art. 51.)

En outre, il donne son avis sur la valeur et la sincérité des évaluations portés au tarif provisoire. S'il propose la modification du tarif il appuie sa proposition des arguments et considérations qui lui paraissent de nature à justifier les rectifications qu'il y aurait lieu selon lui d'apporter aux évaluations provisoires, tout en relatant les objections formulées par les classificateurs et en exposant les discussions soulevées par les questions en litige.

Lorsqu'il y a entente entre les classificateurs et le contrôleur, ce qui sera le cas normal, le tarif provisoire arrêté selon l'article 9 de la loi du 29 mars 1914 par la commission communale de classement devient le tarif définitif à condition que le Directeur des Contributions directes ne présente pas des objections et admette les propositions du contrôleur. (Circ. 1426, p. 13). Si au contraire ce chef de service estime après examen du dossier que les chiffres proposés par la Commission communale ne sont pas susceptibles d'être adoptés le litige est porté devant la commission départementale.

La commission départementale est également saisie si l'entente n'a pu se faire entre les classificateurs et le contrôleur.

La commission départementale, présidée par le

préfet et composée comme nous l'avons indiqué, arrête dans ce cas les tarifs des évaluations. Mais que le tarif ait été arrêté par le service des contributions directes en accord avec les classificateurs ou par la Commission départementale, il y a lieu de le notifier au Maire qui doit dans un délai de cinq jours à compter de cette notification le faire afficher à la porte de la mairie et délivrer un certificat attestant que cette formalité a été remplie. (Loi du 29 mars 1914, art. 9.)

Après l'achèvement du classement et application des tarifs communication des résultats est faite aux propriétaires ou usufruitiers. Si ceux-ci sont décédés ou ont disparu, la désignation des propriétaires inscrits à la matrice doit, sur les lettres dont il s'agit, être complétée par l'indication des noms, prénoms et adresse des contribuables qui paient l'impôt. Les lettres sont alors transmises à ces contribuables lesquels sont à même de les faire parvenir, le cas échéant aux propriétaires actuels. (Circ. 1113, p. 18).

Les propriétaires ou les usufruitiers ont un délai d'un mois, à dater de la remise de cette lettre pour copie du détail des évaluations parcellaires.

Cette seconde notification effectuée, un nouveau délai de deux mois court, ou un délai de trois mois, à dater de la réception de la première lettre d'avis selon que l'un ou l'autre délai est le plus étendu pour présenter par écrit des observations qui sont soumises à la commission de classement, sans préjudice du droit de réclamer ultérieurement par la voie contentieuse.

Passé le délai total de trois mois les résultats de l'évaluation sont considérés comme définitivement acquis.

### XIX. — Réclamations.

La contribution foncière non bâtie peut donner lieu à un très grand nombre de réclamations aussi bien devant la juridiction contentieuse que devant la juridiction gracieuse. Mais ici, nous n'avons pas à examiner les réclamations en général, mais celles qui sont particulières aux travaux de l'évaluation.

Quel que soit le soin apporté à l'exécution de ces travaux, il est à prévoir que des erreurs seront commises.

Ces erreurs peuvent porter :

- 1° sur la classification.
- 2° sur la fixation des tarifs d'évaluation.
- 3° sur la nature de culture.
- 4° sur le classement.

Les erreurs qui portent sur la classification et sur la fixation des tarifs d'évaluation affectent l'intérêt général en ce sens qu'elles ont effet sur un grand nombre de contribuables.

Les erreurs qui portent sur la nature de culture ou sur le classement, affectent au contraire l'intérêt particulier en ce sens que l'erreur personnelle à un propriétaire n'a pas d'effet sur les autres propriétaires.

*Réclamations portant sur la Classification et sur  
la Fixation du Tarif des Evaluations.*

Selon l'article 13 de la loi du 29 mars 1914, dans chaque commune le maire dûment autorisé par le Conseil Municipal aura jusqu'au 30 juin 1917 (1) la faculté d'adresser au préfet une demande tendant à ce qu'il soit procédé à une révision de l'évaluation des propriétés non bâties.

La demande est soumise à la commission départementale et à la commission centrale et sur avis favorable de ces deux commissions, le ministre des finances peut prescrire l'exécution de cette révision qui sera effectuée dans les mêmes conditions que les révisions périodiques.

Il est à noter que la loi indique que le ministre « pourra » et non « devra » lui laissant ainsi malgré les avis des commissions tout pouvoir de décision. Dans la pratique chaque fois que les commissions donneront un avis favorable le ministre prescrira la révision du travail (2).

---

(1) Délai prorogé jusqu'au 31 décembre 1919 par la loi du 31 juillet 1918.

(2) Le ministre est seul compétent pour prescrire une révision sollicitée en conformité de cette disposition et le Conseil de Préfecture est incompétent pour statuer sur la demande tendant à cette révision. (C. E., 20 avril 1923. Sommier, Seine-et-Marne; 8 juin 1923, Camos-de-la-Guibomgüe, Côtes-du-Nord)

— Aucune disposition législative ne prévoit pour l'instruction d'une telle demande, qu'il peut être procédé à l'expertise ou

De même les propriétaires possédant plus de la moitié des terrains compris dans une nature de culture ou de propriété, sont également autorisés à présenter des demandes tendant à obtenir la révision des tarifs afférents à cette nature de culture ou de propriété.

A partir du 1<sup>er</sup> juillet 1917 (1) la révision des évaluations dans une commune ne pourra plus être demandée que par le maire autorisé à cet effet par le Conseil Municipal et si postérieurement à la dernière évaluation il s'est produit, par suite de circonstances exceptionnelles, une dépréciation importante et générale des propriétés, soit de la totalité, soit d'une partie notable de la commune, les frais de l'opération seront supportés par la commune.

Mais par contre, si dans les communes qui ont demandé la révision dans ces conditions, on constate un accroissement notable de la valeur des propriétés le ministre des finances peut faire procéder avant la fin de la période vicennale en cours, à une nouvelle révision des évaluations.

Les évaluations établies à la suite d'une révision de tarif opéré sur la demande de propriétaires possédant plus de la moitié de la superficie des terrains auxquels s'applique le tarif contesté, ne servent de

---

que les classificateurs, le Conseil Municipal et le Conseil général doivent être consultés, (C. E., 20 avril 1923, Sommier, Seine-et-Marne.)

— Le tarif établi lors des opérations de l'évaluation ne peut être contesté par la voie de recours pour excès de pouvoir (C. E., 20 avril 1923, Sommier, Seine-et-Marne).

(1) 1<sup>er</sup> janvier 1920. (Loi du 31 juillet 1918).

base à la contribution que dans les rôles des années postérieures à celle de l'achèvement du travail. (C. E., 4 août 1922, de Nazenod, Seine-et-Marne).

*Réclamations portant sur la Nature  
de Culture et le Classement.*

Les réclamations individuelles touchant la nature de culture et le classement doivent, à peine de forclusion, être faites dans les six mois qui suivent celui de la publication du premier rôle établi d'après les résultats de la nouvelle évaluation ou de trois mois à partir de la publication du rôle suivant (1).

Dans le contentieux des Contributions Directes les demandes portant sur la nature de culture ou le classement entrent dans le cadre des demandes en réduction. De ce fait elles peuvent être présentées sous deux formes différentes :

— 1°. Par voie de déclaration à la mairie. Ces déclarations sont reçues sans frais ni formalités sur un registre spécial dans le mois qui suit la publication du rôle. Si la déclaration est écartée par le contrôleur, les intéressés ont un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis qui leur en est donné pour présenter une réclamation à la préfecture ou à la sous-préfecture sans préjudice du délai général men-

---

(1) Par application des dispositions de l'article 20 de la loi du 31 décembre 1921, ce délai part du premier jour du mois qui suit la publication du rôle.

tionné ci-dessus. Ces délais de six mois et trois mois fixés par la loi sont extrêmement importants car ceux-ci écoulés les demandes ne sont plus recevables, de quelque illégalité que l'on ait à se plaindre. La déchéance une fois encourue doit être appliquée d'office par les tribunaux.

— 2°. Sous forme de réclamations adressées à la préfecture ou à la sous-préfecture qui les transmet à la juridiction compétente : le Conseil de Préfecture.

Les intéressés voulant contester soit la nature de culture, soit le classement doivent réclamer individuellement et par commune. Lorsque la cote est supérieure à trente francs la demande doit être rédigée sur un papier timbré ; il faut indiquer l'article du rôle ou joindre l'avertissement se rapportant à la contestation et exposer les moyens par lesquels on entend justifier sa réclamation ; celle-ci doit être signée. En résumé, la procédure à suivre est celle applicable à tout le contentieux des contributions directes. Il en est de même de l'instruction de la réclamation devant le tribunal administratif. Le Contrôleur des contributions directes procède à une enquête ainsi que le Directeur. Si l'avis de l'Administration est favorable le Conseil de Préfecture peut statuer sans entendre le réclamant, si au contraire l'avis est défavorable l'intéressé en est avisé et en même temps on lui fait connaître qu'il peut prendre connaissance du dossier et formuler ses observations.

Le Conseil de Préfecture, tribunal de pleine juridiction est libre d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il juge utiles. Il en est une qu'il ne peut refuser, mesure qui est particulièrement importante dans les

contestations que nous visons, c'est l'expertise. C'est souvent à l'expertise qu'il faudra recourir pour trancher les différents entre l'administration et les contribuables.

Tout contribuable a le droit de demander à l'appui de ses observations une vérification par expert. L'intention de recourir à l'expertise doit être indiquée dans la réclamation introductive d'instance ou dans les observations produites dans les dix jours de la réception de la lettre d'avis de dépôt du dossier. L'expertise est faite par trois experts à moins que les parties ne consentent à ce qu'il soit procédé par un seul et dans ce cas, l'expert unique est désigné par le conseil de préfecture dans l'arrêté d'expertise. Le tribunal administratif peut encore fixer l'objet de l'expertise et l'étendue de la mission des experts. Ceux-ci ne sont pas tenus de prêter serment ; ils sont convoqués par les soins de l'administration dont le délégué dirige les opérations. Celles-ci terminées, un procès-verbal fixe définitivement les résultats matériels de l'expertise. Les frais d'expertise sont à la charge de la partie qui succombe. L'instruction close, l'affaire est jugée selon le droit commun conformément à la loi du 12 juillet 1889. Les arrêtés du Conseil de préfecture peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat dans le délai de deux mois à dater de la notification lorsqu'ils sont contradictoires et à dater de l'expiration du délai d'opposition lorsqu'ils ont été rendus par défaut. La procédure devant le Conseil d'Etat est la procédure de droit commun. Le Ministre assure l'exécution des arrêts qui sont notifiés aux intéressés par l'intermédiaire des Préfets.

## XX. — Jurisprudence en matière d'évaluations

Des nombreux arrêts rendus par le Conseil d'Etat il s'est dégagé la jurisprudence suivante :

— La situation à envisager en matière d'évaluation est celle des immeubles au moment de la signature du procès-verbal des opérations dans la Commune (C. E., 24 Décembre 1920. — E. Wald, par Renard, Seine-et-Oise).

— Le contribuable dont le Conseil de préfecture a, par un arrêté devenu définitif, fixé pour une année déterminée le revenu servant de base à la contribution foncière, n'est pas recevable avant une nouvelle révision et sauf les cas prévus à l'article 18 à contester pour une année postérieure le revenu ainsi fixé. (C. E., 10 novembre 1922, des Longeais, Ille-et-Vilaine).

— Doit être considérée comme ne contenant pas l'exposé sommaire des moyens et par suite comme irrecevable, une réclamation dans laquelle l'intéressé, faisant valoir que la valeur locative de ses propriétés est exagérée, n'a précisé à aucun moment de l'instance, celles des parcelles dont il contestait l'évaluation. (C. E., 20 juillet 1923, Berger, Nièvre).

— Les réclamations, devant la juridiction contentieuse, ne peuvent porter que sur la nature de culture et le classement attribués aux propriétés. (C. E., 28

mars 1919. Tétard, Côte-d'or) et lorsque le réclamant n'établit pas que la nature de culture ou le classement attribué à sa propriété est inexact sa réclamation doit être rejetée. (C. E., 27 décembre 1918, Guenet-Bouillon).

— Toute réclamation portant sur le classement et la nature de culture peut donner lieu à la rectification de la nature de culture et de classement inexactement attribués à d'autres parcelles comprises dans le même article sans toutefois qu'il puisse en résulter une augmentation de la cotisation inscrite à l'article dont il s'agit. (1)

— Toutefois, le droit de proposer des compensations ne doit être exercé qu'avec modération et seulement à l'égard d'erreurs dont la preuve résulte de constatations, c'est-à-dire de faits matériels et non de simples appréciations personnelles. C'est donc surtout dans la désignation des natures de culture que se rencontrent les inexactitudes susceptibles d'être utilement relevées en vue de compensations : les propositions à cet effet, doivent être appuyées de toutes les justifications nécessaires (Circ. 1247, p. 6).

— L'exercice du droit pour l'Administration de proposer des compensations est subordonné à la condition que la commission de classement prévue par l'article 8 de la loi du 29 mars 1914, soit appelée à donner son avis (Circ. 1217, p. 8).

---

(1) Voir débats parlementaires, Sénat, séance du 3 mars 1914.

— La compensation est admise entre les erreurs commises dans la désignation des natures de culture et le classement au préjudice du requérant, d'une part, et celles commises à son avantage, d'autre part, erreurs se rapportant à des parcelles cotisées sous le même article du rôle. (C. E., 16 avril 1920, Baleyguier, Loire).

— Mais compensation non admise entre les revenus servant de base, d'une part, à la contribution foncière des propriétés non bâties et d'autre part, à la contribution foncière des propriétés bâties. (C.E., 18 novembre 1921, Papaut, Seine-et-Oise).

— Les propriétaires conservent encore le droit de réclamer si leurs propriétés ont subi une dépréciation notable et durable par suite d'événements imprévus, indépendants de leur volonté et affectant le fonds même du terrain (article 18, loi du 29 mars 1914). Les réclamations sont recevables dans les six mois de la publication du rôle de l'année suivant celle au cours de laquelle se sont produits les événements y donnant lieu.

— La coupe à blanc d'un bois ne constitue pas un événement imprévu, susceptible de motiver une demande en changement de classement. (C. E., 5 décembre 1919, Lahens, Gironde ; 27 juin 1919, dame d'Aligny Côte-d'Or).

— De même un changement de nature de culture ne peut être considéré comme affectant le fonds même du terrain et n'est pas susceptible de motiver une demande de changement de classement. (C. E., 24 janvier 1919. Brunel, Alpes-Maritimes.)

— Il en est ainsi notamment lorsqu'il s'agit des vignes arrachées postérieurement à la clôture du procès-verbal des évaluations. (C. E., 27 décembre 1918, Martin Saône-et-Loire ; 17 novembre 1922, d'Ast....., Tarn-et-Garonne).

— La circonstance que les arbres d'un bois auraient été endommagés au cours de la guerre, notamment par l'effet du bombardement n'a pas pour résultat de modifier le fonds même du terrain et n'est pas de nature à motiver un changement de classement. (C. E., 7 août 1923, de Bréda, Oise).

— La situation à envisager pour l'évaluation d'une parcelle est celle de la dite parcelle au moment de la signature du procès-verbal des opérations dans la Commune (C. E., 24 décembre 1920, Gwatd, par Penard, Seine-et-Oise).

Ne peuvent donner lieu à réduction :

— Les changements apportés volontairement dans la nature de culture d'une parcelle (Circ. 324 N° 63).

— La détérioration d'une parcelle résultant de l'enlèvement de la terre végétale effectué par le propriétaire ou avec son consentement (Circ. 324 N° 67 et 68).

— La diminution du revenu causé par le dessèchement d'un étang lorsque le dessèchement a été effectué par une Compagnie, en exécution d'une convention conclue avec le Gouvernement et approuvée par une loi (R. O., Arrêt 2500).

— La diminution de revenu éprouvée par une propriété envahie par la mer, lorsque la terre végétale n'a pas été enlevée et que les terrains n'ont été qu'accidentellement soustraits à la culture. (R. O., Arrêt 1076).

La jurisprudence reconnaît dans certain cas aux intéressés le droit de contester dans les formes et délais ordinaires de réclamation, le revenu net assigné à leurs propriétés.

C'est ainsi que :

Il y a lieu de prononcer la décharge de l'impôt afférent à une parcelle ou portions de parcelle détruites par suite de corrosion, alors même que la perte serait compensée par des alluvions fournies sur la même propriété ; celles-ci doivent être évaluées directement. (Circ. 324, N° 20).

— La délimitation des communes constitue une opération administrative qui ne peut être valablement attaquée par la voie contentieuse. Mais un contribuable est fondé à demander à toute époque la décharge des doubles emplois résultant d'erreurs matérielles commises dans la délimitation. (R.O. Arrêt 881).

— Le propriétaire d'une fraction de parcelle peut réclamer en tout temps contre le revenu qui lui a été attribué lorsque la parcelle entière a été rangée en plusieurs classes lors de l'évaluation, et que, au moment de la mutation, la division du revenu a été

faite proportionnellement à la contenance. (Circ. 324, N° 55,65) d'office (R. O. Arrêt 698) ou sans l'intervention du réclamant (R. O., Arrêt 880).

— Lorsqu'une parcelle rangée en plusieurs classes lors de l'évaluation, a fait l'objet *d'un lotissement* à la suite duquel le revenu cadastral a été réparti entre les divers acquéreurs, l'un de ces acquéreurs est recevable à réclamer contre toutes modifications apportée ultérieurement à cette répartition et il a droit, à cette occasion, de demander qu'il soit procédé à une expertise. (R. O., Arrêt 4348).

---



## Conclusion

---

L'étude qui précède a eu pour but de montrer comment on déterminait les bases de la contribution foncière non bâtie sous la législation actuelle. Nous avons fait un examen critique de cette législation, nous avons proposé les mesures que nous avons cru propres à l'améliorer, mesures qui nous ont été suggérées par notre modeste expérience. Nous avons indiqué tous les bienfaits du régime forfaitaire appliqué en cette matière. Ce régime, selon nous, il est indispensable de le maintenir à la condition que forfait ne veuille pas dire privilège.

La vie du paysan jusqu'à la veille de la guerre était souvent faite de misère, et de mépris. Il serait vain de dissimuler que cela a changé et c'est très bien ; il serait vain de soutenir que les agriculteurs n'ont pas réalisé d'importants bénéfices. Les tracts, brochures, articles de journaux qui prétendent le contraire, croyant servir la cause de la terre vont à l'encontre du but poursuivi.

La France, malgré la prospérité de son industrie et de son commerce, prospérité peut-être un peu

factice, reste une nation essentiellement agricole ou 47 % de sa population se livre aux travaux des champs et récolte pour soixante milliards de produits (1). Exonérer de presque tout impôt cette partie de population dans une période aussi grave, serait courir à une crise financière dont les agriculteurs seraient les premiers à subir les conséquences. Ils comprennent d'ailleurs très bien qu'ils doivent payer l'impôt; comme nous l'avons dit (2), là où les opinions diffèrent c'est sous quelle forme ces sacrifices doivent leur être demandés ?

Le système d'évaluations foncières que nous venons de décrire entre dans le cadre de l'esprit paysan; il est souple, peut-être complexe, mais il nous paraît le mieux adapté au but poursuivi. On table sur des moyennes, on tient compte des bonnes et des mauvaises années et c'est là l'avantage du système; car il n'y a pas de profession qui, plus que la profession agricole, soit exposée aux risques les plus graves, les plus divers, les plus nombreux: incendie, mortalité de bétail, grêle, gelée.

---

(1) Les recettes totales de l'industrie agricole française ont été évaluées pour l'année 1924 à soixante trois milliards cent quatre vingt douze millions d'après les indications fournies par le ministre de l'agriculture au Comité des experts.

(2) « Les agriculteurs sont résolus à prendre leur part d'impôts. Il n'est venu à l'esprit de personne de les soustraire à une équitable contribution aux charges publiques. Là aussi nous demandons l'égalité, mais ce que nous demandons par-dessus tout, c'est que nos impôts soient faciles à établir, faciles à comprendre pour que nous les payons sans aucune espèce de difficulté ». (Discours de M. Jules Gautier, Président du Congrès National des Associations Agricoles du 13 mai 1925).

Pour les viticulteurs, en particulier, que de vicissitudes avant que la récolte soit en cave. Nous ne parlerons que pour mémoire de cette période du phylloxéra que nous ont contée nos pères pendant laquelle le terrible fléau sema tant de misère et de découragement.

Dix années d'épreuves et de ruines; puis, après quelques années d'espoir, la période de surproduction, le vin jeté à la rue, les manifestations sanglantes. Aujourd'hui, ce sont encore les maladies cryptogamiques contre lesquelles il faut lutter par des traitements vigilants et fort coûteux. De ces crises et de ces mauvaises années il faut tenir compte, mais une fois le forfait déterminé, une fois la base établie avec toutes les garanties désirables l'impôt doit être proportionné à celui demandé aux autres citoyens.

Une fiscalité bossuée d'exceptions, a dit M. Caillaux, est la pire des fiscalités. Elle dresse les catégories de redevables les unes contre les autres. C'est là un principe qu'il ne faut jamais oublier pour faire en matière fiscale œuvre durable et saine; c'est le principe qui nous a guidé dans cette étude.

---



## Bibliographie

---

ALLIX et LECÈRECLÉ. — L'impôt sur le revenu ; Paris 1926, Rousseau et Cie.

ALLIX. — Traité élémentaire de Science des Finances et de la Législation financière française ; Paris, Rousseau 1907 (1<sup>re</sup> édition).

CAILLAUX. — Les impôts en France ; 1911, Marcel Rivière, Paris.

CHAMPION. -- La France d'après les cahiers de 1789 ; Paris, Collin 1897.

CUNY. — Le rôle de Dupont de Nemours en matière fiscale à l'Assemblée constituante ; Paris 1909, (Poitiers, Tr.-Pr.

DAROMBERG et SAGLIO. — Dictionnaire des Antiquités grecques et latines.

DESSART. — Traité de l'impôt foncier ; (2<sup>me</sup> édition)  
Paris, Dupont 1903.

DURUY. — Histoire des Romains ; Paris, Hachette.

ESMEIN. — Cours élémentaire d'Histoire du droit  
français, (11<sup>me</sup> édition) 1912, Sirey.

ESMONIN. — Etude sur les institutions financières  
de la France moderne : la taille en Normandie au  
temps de Colbert, Paris, 1913.

FAIVRE. — Notice sur les Contributions Directes,  
(4<sup>me</sup> édition), Paris, Dupont.

GIDE et RIST. — Histoire des doctrines économi-  
ques ; (4<sup>me</sup> édition), 1922, Sirey.

HENNEQUIN. — Du Cadastre ; Paris, Dupont.

JEZE. — Cours élémentaire de science des finances ;  
(5<sup>me</sup> édition), Paris, Giard.

Paul LEROY-BAULIEU. — Traité de la science des  
Finances ; Paris, Guillaume, (2<sup>me</sup> édition).

MARION. — Les impôts directs sous l'ancien régime,  
principalement au xviii<sup>e</sup> siècle ; Paris, Cornély, 1910.

---

MOMMSEN et MARQUARDT. — Paris, Turin.

MOREAU DE BEAUMONT. — Mémoires concernant les impositions et droits en Europe et en France publiées en 1768 et 1769.

MOYE. — Précis élémentaire de Législation Financière, (5<sup>me</sup> édition), 1917, Sirey.

Notions élémentaires sur les impôts directs ; Ministre des Finances, Paris 1922.

PRIEUR et CHAVENEAU. — Code de l'impôt Foncier ; Paris, Marcel Rivière 1925.

SAY LÉON. — Dictionnaire des Finances ; Paris, Berger-Levrault.

STOURM. — Systèmes généraux d'impôts ; Paris, Guillaumin 1893.

VIGNES. — Traité des impôts en France considérés sous le rapport du droit de l'économie politique et de la statistique ; Paris, Guillaumin 1880.

---



## Revue et Journaux

---

Revue Parlementaire.

Revue des Deux-Mondes.

L'Economiste Français.

La Nature.

Annales Hydrographiques de la Marine.

Circulaires de la Direction des Contributions Directes.

Journal Officiel.

Bulletin des Géomètres du Cadastre.

Comptes Rendus des Congrès de l'Agriculture Française.

Bulletin des Contributions Directes — Librairie Dupont.

Instruction Générale sur l'Evaluation de la Propriété non Bâtie (31 décembre 1908).

*Nota.* — Les arrêts du Conseil d'Etat cités dans le cours de l'ouvrage et précédés de la mention *R.O.* ont été tirés du *Recueil Officiel* publié par l'Administration des Contributions Directes. Ceux pour lesquels cette mention ne figure pas ont été pris dans le *Bulletin des Contributions Directes*, connu sous le nom de Bulletin Dupont, du nom de l'éditeur.



# Renseignements Statistiques

---

## Recettes et Dépenses de 1913 à 1925

(Budget de l'Etat)

| ANNÉES | RECETTES | DÉPENSES |
|--------|----------|----------|
| 1913   | 4.907    | 5.066    |
| 1914   | 4.196    | 10.000   |
| 1915   | 4.130    | 22.804   |
| 1916   | 4.932    | 32.945   |
| 1917   | 6.186    | 41.680   |
| 1918   | 6.796    | 54.537   |
| 1919   | 11.586   | 49.032   |
| 1920   | 19.821   | 52.064   |
| 1921   | 21.543   | 35.603   |
| 1922   | 22.903   | 34.386   |
| 1923   | 24.200   | 32.583   |
| 1924   | 27.708   | 31.861   |
| 1925   | 33.203   | 33.195   |

## Contribution foncière

(propriétés non bâties)

Produit des rôles pour les exercices 1903 à 1924  
et divers exercices antérieurs.

| EXERCICES | PRINCIPAL<br>(part de l'Etat) |    | PRODUIT TOTAL |    |
|-----------|-------------------------------|----|---------------|----|
|           | fr.                           | c. | fr.           | c. |
| 1890      | 118.547.391                   | 23 | 241.855.371   | 49 |
| 1891      | 103.279.571                   | 79 | 242.726.595   | 99 |
| 1900      | 103.168.643                   | 49 | 256.995.842   | 37 |
| 1901      | 103.164.355                   | 96 | 259.338.844   | 85 |
| 1903      | 103.147.306                   | 21 | 262.978.881   | 56 |
| 1904      | 103.143.646                   | 77 | 265.889.808   | 19 |
| 1905      | 103.133.668                   | 33 | 268.321.557   | 06 |
| 1906      | 103.119.990                   | 47 | 271.265.520   | 54 |
| 1907      | 103.094.596                   | 17 | 273.779.033   | 63 |
| 1908      | 103.116.444                   | 39 | 276.943.584   | 36 |
| 1909      | 103.106.703                   | 49 | 276.943.584   | 36 |
| 1910      | 103.098.472                   | 10 | 275.687.257   | 45 |
| 1911      | 103.087.516                   | 77 | 277.648.616   | 33 |
| 1912      | 103.078.458                   | 44 | 280.284.865   | 30 |
| 1913      | 103.069.398                   | 15 | 285.259.875   | 18 |
| 1914      | 103.057.033                   | 73 | 295.767.394   | 06 |
| 1915      | 60.657.433                    | 32 | 218.886.149   | 24 |
| 1916      | 60.384.843                    | 61 | 214.217.278   | 13 |
| 1917      | 60.254.849                    | 70 | 210.639.520   | 26 |
| 1918      | 74.796.600                    | 31 | 222.553.960   | 96 |
| 1919      | 74.227.354                    | 02 | 219.668.320   | 51 |
| 1920      | 156.047.145                   | 17 | 345.536.083   | 01 |
| 1921      | 167.972.913                   | 39 | 427.963.803   | 15 |
| 1922      | 162.674.751                   | 04 | 432.839.470   | 75 |
| 1923      | 161.727.556                   | 73 | 434.428.681   | 36 |
| 1924      | 193.932.989                   | 61 | 474.689.533   | 14 |

## Produit des Bénéfices Agricoles depuis 1918

| ANNÉES | PRODUIT DE L'IMPOT |
|--------|--------------------|
|        | fr.                |
| 1918   | 2.340.000          |
| 1919   | 2.567.000          |
| 1920   | 18.924.000         |
| 1921   | 29.236.000         |
| 1922   | 20.157.000         |
| 1923   | 25.758.000         |
| 1924   | 43.461.000         |

## Age du Cadastre

Classement des Communes d'après l'ancienneté  
de leur cadastre, au 1<sup>er</sup> Janvier 1925

| ANNÉE<br>DU CADASTRE<br>PRIMITIF<br>OU<br>RENOUVELÉ | NOMBRE<br>DE<br>COMMUNES | CONTENANCE<br>TOTALE<br>IMPOSABLE<br>ET NON<br>IMPOSABLE | NOMBRE<br>DE PARCELLES<br>IMPOSABLES<br>ET NON<br>IMPOSABLES |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
|                                                     |                          | hectares                                                 |                                                              |
| 1728 à 1738                                         | 55                       | 139.368                                                  | 1.462.020                                                    |
| 1806 à 1810                                         | 496                      | 586.409                                                  | 1.243.594                                                    |
| 1811 à 1815                                         | 2.999                    | 4.189.689                                                | 9.828.932                                                    |
| 1816 à 1820                                         | 1.955                    | 2.526.836                                                | 6.799.029                                                    |
| 1821 à 1825                                         | 3.900                    | 5.332.747                                                | 12.538.524                                                   |
| 1826 à 1830                                         | 8.112                    | 11.671.098                                               | 26.734.983                                                   |
| 1831 à 1835                                         | 7.060                    | 10.041.551                                               | 23.858.747                                                   |
| 1836 à 1840                                         | 6.151                    | 9.548.175                                                | 21.565.634                                                   |
| 1841 à 1845                                         | 2.283                    | 4.164.869                                                | 9.598.298                                                    |
| 1846 à 1850                                         | 1.119                    | 1.589.957                                                | 4.287.275                                                    |
| 1851 à 1855                                         | 430                      | 642.668                                                  | 1.504.723                                                    |
| 1856 à 1860                                         | 129                      | 256.890                                                  | 433.610                                                      |
| 1861 à 1865                                         | 135                      | 170.859                                                  | 492.850                                                      |
| 1866 à 1870                                         | 267                      | 432.304                                                  | 975.291                                                      |
| 1871 à 1875                                         | 213                      | 343.987                                                  | 869.917                                                      |
| 1876 à 1880                                         | 144                      | 192.987                                                  | 588.140                                                      |
| 1881 à 1885                                         | 109                      | 150.774                                                  | 401.676                                                      |
| 1886 à 1890                                         | 97                       | 161.600                                                  | 499.212                                                      |
| 1891 à 1895                                         | 92                       | 102.523                                                  | 279.116                                                      |
| 1896                                                | 22                       | 53.216                                                   | 64.268                                                       |
| 1897                                                | 14                       | 23.333                                                   | 62.113                                                       |
| 1898                                                | 16                       | 16.434                                                   | 54.620                                                       |
| 1899                                                | 13                       | 12.275                                                   | 58.820                                                       |
| 1900                                                | 13                       | 21.298                                                   | 71.495                                                       |
| 1901                                                | 25                       | 36.692                                                   | 88.518                                                       |
| 1902                                                | 17                       | 24.609                                                   | 59.646                                                       |
| 1903                                                | 19                       | 18.010                                                   | 86.733                                                       |

## Age du Cadastre (suite)

Classement des Communes d'après l'ancienneté  
de leur cadastre, au 1<sup>er</sup> Janvier 1925

| ANNÉE<br>DU CADASTRE<br>PRIMITIF<br>OU<br>RENOUVELÉ | NOMBRE<br>DE<br>COMMUNES | CONTENANCE<br>TOTALE<br>IMPOSABLE<br>ET NON<br>IMPOSABLE | NOMBRE<br>DE PARCELLES<br>IMPOSABLES<br>ET NON<br>IMPOSABLES |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
|                                                     |                          | hectares                                                 |                                                              |
| 1904                                                | 16                       | 26.382                                                   | 79.779                                                       |
|                                                     | 1                        | 804                                                      | 1.775                                                        |
| 1905                                                | 14                       | 28.747                                                   | 53.888                                                       |
|                                                     | 4                        | 2.080                                                    | 10.390                                                       |
| 1906                                                | 12                       | 34.378                                                   | 75.105                                                       |
|                                                     | 3                        | 2.555                                                    | 10.851                                                       |
| 1907                                                | 22                       | 41.733                                                   | 103.748                                                      |
|                                                     | 5                        | 2.783                                                    | 12.744                                                       |
| 1908                                                | 22                       | 15.600                                                   | 64.880                                                       |
|                                                     | 6                        | 4.930                                                    | 19.830                                                       |
| 1909                                                | 23                       | 21.480                                                   | 94.004                                                       |
|                                                     | 8                        | 4.473                                                    | 24.587                                                       |
| 1910                                                | 21                       | 16.040                                                   | 64.579                                                       |
|                                                     | 12                       | 10.965                                                   | 38.133                                                       |
| 1911                                                | 18                       | 31.561                                                   | 125.092                                                      |
|                                                     | 9                        | 8.957                                                    | 28.378                                                       |
| 1912                                                | 15                       | 20.081                                                   | 90.039                                                       |
|                                                     | 10                       | 9.964                                                    | 37.950                                                       |
| 1913                                                | 20                       | 39.847                                                   | 101.731                                                      |
|                                                     | 10                       | 7.655                                                    | 33.589                                                       |
| 1914                                                | 28                       | 26.333                                                   | 110.568                                                      |
|                                                     | 18                       | 15.304                                                   | 59.276                                                       |
| 1915                                                | 3                        | 3.237                                                    | 12.322                                                       |
|                                                     | 6                        | 5.738                                                    | 15.383                                                       |
| 1916                                                | »                        | »                                                        | »                                                            |
|                                                     | »                        | »                                                        | »                                                            |
| 1917                                                | »                        | »                                                        | »                                                            |
|                                                     | »                        | »                                                        | »                                                            |
| 1918                                                | »                        | »                                                        | »                                                            |
|                                                     | »                        | »                                                        | »                                                            |
| 1919                                                | »                        | »                                                        | »                                                            |
|                                                     | »                        | »                                                        | »                                                            |
| 1920                                                | 13                       | 12.183                                                   | 34.821                                                       |
|                                                     | »                        | »                                                        | »                                                            |
| 1921                                                | 11                       | 22.311                                                   | 49.642                                                       |
|                                                     | »                        | »                                                        | »                                                            |
| 1922                                                | 7                        | 16.440                                                   | 41.278                                                       |
|                                                     | 5                        | 7.701                                                    | 27.654                                                       |
| 1923                                                | 14                       | 24.247                                                   | 50.043                                                       |
|                                                     | 2                        | 1.178                                                    | 4.393                                                        |
| 1924                                                | 5                        | 19.554                                                   | 43.420                                                       |
|                                                     | 9                        | 8.307                                                    | 34.400                                                       |
| Totaux....                                          | 36.149                   | 52.827.025                                               | 125.702.723                                                  |
|                                                     | 109                      | 94.334                                                   | 363.808                                                      |



# Sommaire

---

|                   | Pages |
|-------------------|-------|
| INTRODUCTION..... | 7     |

## TITRE I

### Des évaluations en général

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| I. — Objet des évaluations.....      | 17 |
| II. — Fixité des évaluations.....    | 18 |
| III. — Révisions périodiques.....    | 25 |
| IV. — Révisions exceptionnelles..... | 28 |

## TITRE II

### Du Cadastre

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| V. — Définition.....                                                            | 35 |
| VI. — Historique.....                                                           | 36 |
| VII. — Ancien et nouveau cadastre.....                                          | 39 |
| VIII. — Situation actuelle du problème. —<br>Nouveaux essais. — La photographie |    |

|                                                                                                                                                                                | Pages |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| aérienne. — Expériences de Vignemont. — Intérêt de la question au triple point de vue de la rapidité du travail, du montant de la dépense, du développement de l'aviation..... | 44    |

### TITRE III

#### Des évaluations proprement dites

|                                                                                                                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| IX. — Objets des opérations administratives..                                                                                                                                                                      | 57 |
| X. — Par qui sont effectués les travaux d'évaluation.....                                                                                                                                                          | 58 |
| XI. — Des commissions d'évaluation. — Commission communale. — Commission départementale. — Commission centrale.....                                                                                                | 60 |
| XII. — Travaux préliminaires de l'évaluation.                                                                                                                                                                      | 70 |
| XIII. — Travaux d'évaluation proprement dits — Classification. — Choix des types.                                                                                                                                  | 75 |
| XIV. — Tarif provisoire des évaluations. — Evaluation par les actes de location. — Evaluation par comparaison. — Evaluation d'après la valeur vénale. — Evaluation directe.....                                    | 77 |
| XV. — Evaluations spéciales : Bois, — Carrières.— Chantiers et terrains à bâtir. — Parcs et terrains d'agrément. — Chemins de fer et canaux de navigation — Sols, cours et dépendances des propriétés bâties. .... | 87 |
| XVI. — Classement des propriétés .....                                                                                                                                                                             | 93 |

|                                                                                                                                                                           | Pages   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| XVII. — Vérification du tarif provisoire. —<br>Ventilations .....                                                                                                         | 95      |
| XVIII. — Dispositions diverses. — Tarif<br>définitif .....                                                                                                                | 97      |
| XIX. — Réclamations : Réclamation portant<br>sur la classification et la fixation du<br>tarif. — Réclamations portant sur la<br>nature de culture et le classement. . . . | 100     |
| XX. — Jurisprudence en matière d'évaluation.                                                                                                                              | 106     |
| <br><b>Conclusion</b> .....                                                                                                                                               | <br>113 |
| <b>Bibliographie</b> .....                                                                                                                                                | 117     |
| <b>Renseignements Statistiques</b> .....                                                                                                                                  | 123     |

Vu : le Président de la thèse,  
*Montpellier le 22 septembre 1926,*  
 M. MOYE.

Vu : le Doyen  
*Montpellier le 22 septembre 1926,*  
 M. MOYE

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :  
*Montpellier, le 23 septembre 1926.*  
 Le Recteur,  
 JULES COULET

---

ACHEVÉ D'IMPRIMER SUR LES PRESSES  
DE A. CHASTANIER, 12, RUE PRADIER,  
: : LE IV MARS MCMXXVII : :

---



